

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**COALIZÕES DE ADVOCACIA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS**

**Brasília/DF**

**2007**

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**COALIZÕES DE ADVOCACIA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS**

Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: políticas públicas

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon**

**Brasília/DF**

**2007**

Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de.

Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas/ Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo; Paulo Carlos Du Pin Calmon, orientador. – Brasília, 2007.

332 f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2007.

1 Ciência Política. 2. Políticas públicas. 3. Política ambiental brasileira. 4. Análise do processo decisório. I. Calmon, Paulo Carlos Du Pin (orient.). II. Título.

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**COALIZÕES DE ADVOCACIA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS**

Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: políticas públicas

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon, UnB  
Orientador

---

Profa. Dra. Marisa von Bülow, UnB  
Examinadora interna

---

Profa. Dra. Sueli Corrêa de Faria, UCB  
Examinadora externa

Brasília/DF, 19 de dezembro de 2007.

Para Gabi, Paula e Rômulo, com amor.

Meus sinceros agradecimentos:

Ao professor Paulo Calmon, por me abrir as portas do mundo teórico das políticas públicas.

Aos professores do Ipol/UnB, pelos ricos ensinamentos.

Aos colegas do curso de mestrado, pelo incentivo.

Aos servidores do Ipol/UnB, pela presteza no suporte operacional.

Ao Rodrigo, pela ilimitada capacidade de ajudar.

Ao Paulo e ao Walter, pelo valioso apoio.

À Sílvia, pela amizade.

A todas as outras pessoas que, de forma direta ou indireta, auxiliaram a elaboração deste trabalho.

"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar."

(Eduardo Galeano)

## RESUMO

No âmbito do tema política nacional do meio ambiente, esta dissertação de mestrado estuda a dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006. Intenta-se compreender a lógica de atuação dos principais atores governamentais e não-governamentais do subsistema e as mudanças graduais que vêm ocorrendo nessa área de políticas públicas. O principal marco analítico da pesquisa é o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, modelo que enfatiza o papel das idéias e dos valores no processo de formulação e mudança das políticas públicas. Para obtenção de dados para a pesquisa, selecionou-se grande número de notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, bem como outros documentos referentes ao processo legislativo, sobre os seguintes assuntos: (i) unidades de conservação; (ii) acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado; (iii) proteção da Mata Atlântica; (iv) controle do desmatamento; e (v) gestão das florestas públicas, incluindo as concessões florestais à iniciativa privada. Como recomendado pelos autores do MCA, foi desenvolvido um código de análise documental que reflete as diferentes crenças políticas dos atores que atuam no subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas. Os resultados da aplicação do código de análise documental, juntamente com outras análises realizadas sobre os processos legislativos que estiveram em pauta no Legislativo no período em foco, apontaram para a existência de quatro coalizões de advocacia atuando no subsistema, de forma coerente com as previsões do MCA. A pesquisa mostrou que o aprendizado orientado a políticas públicas tem implicações relevantes para mudança nas políticas públicas e, também, que os conflitos relacionados às diferenças nos sistemas de crenças políticas dos atores explicam problemas importantes nos processos decisórios.

Palavras-chave: políticas públicas; política ambiental; meio ambiente; proteção das florestas; conservação da biodiversidade; coalizões de advocacia; coalizões de defesa; Modelo de Coalizões de Advocacia.

## **ABSTRACT**

*Within the scope of studying the national environmental policy, this dissertation of master studies analyses the dynamic of the subsystem of the biodiversity and forest policy in the period 1992-2006. The intention is to comprehend the logic of action of the main governmental and non-governmental actors that form this policy subsystem and also the gradual changes that have been occurring in this field of public policy. The main analytical basis of the research is the Advocacy Coalition Framework (ACF) developed by Sabatier and Jenkins-Smith, theoretical framework that emphasizes the role of ideas and values in the process of formulation and change of public policies. In order to obtain data for the research, a large amount of transcripts of public hearings carried out in the National Congress were selected, as well as other public documents related to the legislative process, regarding the following issues: (i) conservation areas; (ii) access to the genetic resources and associated traditional knowledge; (iii) protection of the Atlantic Forest; (iv) deforestation control; and (v) management of public forests, including the forest concessions to the private initiative. As recommended by the authors of the ACF, a coding frame was developed, reflecting the different policy beliefs of the actors that act in the subsystem. The results of the application of the coding frame, jointly with other analyses about the legislative processes that were on the agenda in the focused period, have indicated the existence of four advocacy coalitions acting in this policy subsystem, coherently with the ACF forecasts. The research has showed that the policy oriented learning has relevant implications for policy change and, also, that the conflicts related to the differences in the belief systems explain some important problems in the decisional processes.*

*Keywords: public policies; environmental policy; environment; forest protection; conservation of biodiversity; advocacy coalitions; Advocacy Coalition Framework.*

## LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 01 Diagrama do MCA (1998)	35
Figura 02 Estrutura do sistema de crenças das coalizões	42
Figura 03 Diagrama do MCA (2005)	51

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 <i>Deep core</i> : perfil esquemático das crenças das coalizões	212
Gráfico 02 <i>Policy core</i> : perfil esquemático das crenças das coalizões – parte 01	213
Gráfico 03 <i>Policy core</i> : perfil esquemático das crenças das coalizões – parte 02	214

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 Relação entre crenças e interdependências organizacionais	48
Quadro 02 Coalizões na política florestal nos EUA (1986-1993)	58
Quadro 03 Discursos do ambientalismo moderno	69
Quadro 04 Antecedentes da Rio-92	78
Quadro 05 Código de análise documental: <i>deep core</i>	98
Quadro 06 Código de análise documental: <i>policy core</i>	99
Quadro 07 Código de análise documental: aspectos instrumentais	101
Quadro 08 Código de análise documental comentado	278
Quadro 09 Aspectos instrumentais: principais componentes identificados no estudo preliminar	284
Quadro 10 Hipóteses do MCA atualizadas	332

**LISTA DE TABELAS**

	Página	
Tabela 01	Área desmatada na Amazônia Legal	20
Tabela 02	Principais problemas ambientais brasileiros	21
Tabela 03	Unidades de Conservação criadas entre 2003 e 2007	79
Tabela 04	Participação das entidades governamentais nas audiências públicas	140
Tabela 05	Participação das ongs ambientalistas nas audiências públicas	144
Tabela 06	Resultados do <i>deep core</i>	158
Tabela 07	Resultados do <i>policy core</i>	176
Tabela 08	Resultados dos aspectos instrumentais	180
Tabela 09	Classificação dos atores segundo as coalizões	216
Tabela 10	Exemplo de cálculo de desvio médio (MMA/1ª Fase)	219
Tabela 11	Coalizões: ordem de prioridade em relação às crenças e valores de desvio	285
Tabela 12	Resultados da codificação: parte 01 (Ministério do Meio Ambiente)	294
Tabela 13	Resultados da codificação: parte 02 (Ibama)	296
Tabela 14	Resultados da codificação: parte 03 (Ministério da Ciência e Tecnologia)	298
Tabela 15	Resultados da codificação: parte 04 (outros órgãos federais)	300
Tabela 16	Resultados da codificação: parte 05 (organizações não-governamentais)	303
Tabela 17	Resultados da codificação: parte 06 (entidades de pesquisa e comunidade científica)	311
Tabela 18	Resultados da codificação: parte 07 (setor produtivo)	316

Tabela 19	Resultados da codificação: parte 08 (governos estaduais e municipais)	321
Tabela 20	Resultados da codificação: parte 09 (juristas e Ministério Público)	327
Tabela 21	Resultados da codificação: parte 10 (parlamentares federais)	329

## LISTA DE SIGLAS

- Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
- ABIPT – Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
- Abrabi – Associação Brasileira das Indústrias de Biotecnologia
- Anamma – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
- APA – Área de Proteção Ambiental
- APP – Área de Preservação Permanente
- CBUC – Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação
- CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
- CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
- Cesupa – Centro de Ensino Superior do Pará
- CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
- CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CNPT – Centro Nacional de Populações Tradicionais
- Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- COP – Conferência das Partes
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPIBIOPI – Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e a biopirataria no País
- CPITRAFI – Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e da flora brasileiras
- Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- EUA – Estados Unidos da América
- Famasul – Federação de Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul
- FBCN – Fundação Brasileira de Conservação da Natureza
- Fiepa – Federação das Indústrias do Estado do Pará
- Fierj – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
- Fiesc – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

Flona – Floresta Nacional

FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana

Fórum das Ongs – Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Funai – Fundação Nacional do Índio

Funatura – Fundação Pró-Natureza

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Ibap – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Inpa – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

ISA – Instituto Socioambiental

MCA – Modelo de Coalizões de Advocacia

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MIN – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério das Minas e Energia

MPAC – Ministério Público do Estado do Acre

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios

MPF – Ministério Público Federal

MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

Paof – Plano Anual de Outorga Florestal

PNF – Programa Nacional de Florestas

PUC/PR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Rede Pró-UCs – Rede Pró-Unidades de Conservação da Natureza  
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
Secovi/SP – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo  
Sema – Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República  
SFB – Serviço Florestal Brasileiro  
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
Sudepe – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca  
Sudhevea – Superintendência da Borracha  
TNC – *The Nature Conservancy*  
UC – Unidade de Conservação  
Ufam – Universidade Federal do Amazonas  
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
UnB – Universidade de Brasília  
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas  
USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

	Página
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	
1.1 APRESENTAÇÃO	18
1.2 MOTIVAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	19
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	26
2.2. ABORDAGENS TEÓRICAS POTENCIALMENTE APLICÁVEIS NA PESQUISA	26
2.3 O MODELO DAS COALIZÕES DE ADVOCACIA	
<b>2.3.1 Uma visão geral</b>	34
<b>2.3.2 Os sistemas de crenças</b>	40
<b>2.3.3 Coalizões, mudanças e aprendizado orientado a políticas         públicas: as hipóteses do MCA</b>	42
<b>2.3.4 Críticas e complementações</b>	46
<b>2.3.5 Os mais recentes aperfeiçoamentos do MCA</b>	49
<b>2.3.6 A aplicabilidade do MCA à política ambiental</b>	55
<b>2.3.7 A aplicabilidade do MCA ao caso brasileiro</b>	59
2.4 IDÉIAS, VALORES E POLÍTICA AMBIENTAL	
<b>2.4.1 Uma tipologia dos discursos do ambientalismo moderno:         a visão de Dryzek</b>	62
<b>2.4.2 As diferentes visões sobre os problemas ambientais e         as políticas públicas</b>	70
<b>3 A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	
3.1 PANORAMA HISTÓRICO E INSTITUCIONAL	74
3.2 O QUADRO PÓS-RIO-92	78

3.3 UM OLHAR ESPECIAL SOBRE O POVO DA FLORESTA E OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS: O SOCIOAMBIENTALISMO	81
<b>4 METODOLOGIA</b>	
4.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	85
4.2 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS	85
4.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	
<b>4.3.1 Considerações iniciais</b>	86
<b>4.3.2 A seleção dos documentos</b>	89
<b>4.3.3 O <i>software</i> de análise qualitativa</b>	92
<b>4.3.4 A construção do código de análise documental</b>	94
<b>4.3.5 O código de análise documental e sua aplicação</b>	96
<b>4.3.6 O trabalho com escalas</b>	102
<b>4.3.7 Atividades complementares</b>	103
<b>4.3.8 Considerações sobre a representatividade dos atores</b>	104
<b>4.3.9 Limitações</b>	106
<b>5 A LINHA DO TEMPO E AS ARENAS</b>	
5.1 PANORAMA GERAL	108
5.2 OS REGISTROS TEMPORAIS	110
5.3 OS PRINCIPAIS EMBATES NO LEGISLATIVO	
<b>5.3.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação: conflito     assumido de crenças</b>	119
<b>5.3.2 Acesso aos recursos genéticos: indefinições</b>	124
<b>5.3.3 A proteção do bioma Mata Atlântica: lentidão</b>	126
<b>5.3.4 Código Florestal e controle do desmatamento: processo     sem decisão final</b>	129
<b>5.3.5 Gestão das florestas públicas: pactos não usuais</b>	132
<b>6 A APLICAÇÃO DO MODELO</b>	
6.1 OS ATORES	
<b>6.1.1 Considerações iniciais</b>	138

<b>6.1.2 Atores governamentais</b>	139
<b>6.1.3 Organizações não-governamentais</b>	140
<b>6.1.4 Setor produtivo</b>	144
<b>6.1.5 Entidades de pesquisa e comunidade científica</b>	146
<b>6.1.6 Outros atores</b>	148
<b>6.2 AS CRENÇAS</b>	
<b>6.2.1 Considerações iniciais</b>	150
<b>6.2.2 O <i>deep core</i></b>	151
<b>6.2.3 O <i>policy core</i></b>	158
<b>6.2.4 Os aspectos instrumentais</b>	177
<b>6.2.5 O conjunto de crenças de cada ator e sua evolução ao longo do tempo</b>	
6.2.5.1 Atores governamentais	180
6.2.5.2 Organizações não-governamentais	186
6.2.5.3 Setor produtivo	194
6.2.5.4 Entidades de pesquisa e comunidade científica	197
6.2.5.4 Outros atores	199
<b>7 AS COALIZÕES</b>	
7.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	201
7.2 OS PADRÕES DE POSICIONAMENTO	201
7.3 AS COALIZÕES E SEUS DIFERENTES SISTEMAS DE CRENÇAS	204
7.4 OS INTEGRANTES DAS COALIZÕES	215
7.5 RECURSOS E ESTRATÉGIAS DAS COALIZÕES	227
7.6 AS COALIZÕES E OS DISCURSOS DO AMBIENTALISMO MODERNO	230
<b>8 A DINÂMICA DO SUBSISTEMA: MUDANÇA E APRENDIZADO</b>	
8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	233
8.2 OS FATORES DE MUDANÇA	234
8.3 O APRENDIZADO ORIENTADO A POLÍTICAS PÚBLICAS	237

<b>9 ALIADOS E Oponentes</b>	245
<b>10 CONCLUSÕES</b>	251
<b>REFERÊNCIAS</b>	265
<b>GLOSSÁRIO</b>	275
<b>APÊNDICES E ANEXOS</b>	277

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO

Nesta dissertação de mestrado, no âmbito do tema política nacional do meio ambiente, estuda-se a formulação de um de seus componentes essenciais, a política nacional de biodiversidade e florestas, no período 1992-2006. Intenta-se compreender a dinâmica de mudança e estabilidade que marca essa área de políticas públicas, e a inserção nesse processo dos principais atores governamentais e não-governamentais que nela atuam. São enfatizados dois aspectos na análise: o papel das idéias e dos valores, e a relevância do aprendizado político construído especialmente a partir da experiência obtida no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos nas decisões relativas à política em questão. O trabalho conta com dez capítulos, cuja organização é esclarecida a seguir.

Neste capítulo preambular, além da organização da dissertação, expõem-se a motivação e a delimitação da pesquisa.

No capítulo 2, comentam-se inicialmente as abordagens teóricas consideradas potencialmente adequadas para aplicação na pesquisa. Na seqüência imediata, apresenta-se uma revisão de literatura sobre o principal marco analítico a ser utilizado, o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999). Inserem-se também informações sobre a tipologia dos discursos do ambientalismo moderno desenvolvida por Dryzek (1997), adotada como referencial teórico complementar.

No capítulo 3, trata-se da conservação da biodiversidade e da proteção das florestas como objeto de políticas públicas no Brasil, incluindo um panorama histórico e institucional sintético, comentários sobre as alterações ocorridas após a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, a Rio-92, e uma análise específica sobre o socioambientalismo.

No capítulo 4, concentram-se todas as informações relativas à metodologia. Primeiramente, define-se o problema da pesquisa, bem como seu objetivo geral e seus objetivos específicos. A seguir, detalham-se os procedimentos metodológicos adotados, dispondo sobre, entre outros pontos, a seleção dos documentos que constituem a principal base de dados do estudo, a construção do código de análise documental e sua aplicação, e o tratamento e a análise dos dados mediante adoção de escalas quantitativas. Incluíram-se,

também, comentários sobre a representatividade dos atores estudados e algumas limitações enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa.

No capítulo 5, organizam-se os principais eventos internos e externos com influência sobre a dinâmica do subsistema de política nacional de biodiversidade e florestas no período de estudo, que vai de 1992 a 2006, com foco especial nos principais embates sobre esse campo de políticas públicas ocorridos no Legislativo.

O capítulo 6 traz os resultados da aplicação do MCA aos documentos selecionados como base de dados, organizados segundo os atores e os diferentes tipos de crenças políticas integrantes do código de análise documental.

O capítulo 7 apresenta os resultados quanto às coalizões de advocacia identificadas. Insere-se, também, um pequeno ensaio sobre a relação entre as posturas dessas coalizões e a tipologia de Dryzek.

No capítulo 8, analisam-se hipóteses que integram o MCA, especialmente as que se referem às mudanças nas políticas públicas e ao aprendizado derivado da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões.

O capítulo 9, aliados e oponentes, complementa o estudo relativo à dinâmica do subsistema, retomando os principais embates ocorridos no Congresso Nacional, para sua análise a partir da atuação das diferentes coalizões identificadas.

No capítulo 10, são comentados os principais passos da pesquisa e respectivos resultados, apresentadas as conclusões e sugeridos alguns caminhos relevantes para estudos futuros sobre o tema.

## 1.2 MOTIVAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A política nacional do meio ambiente vem-se deparando com sérios problemas em sua formulação e implementação. Entre o extenso conjunto de indicadores que poderiam ser utilizados para comprovar as dificuldades enfrentadas na atuação governamental em relação tanto à conservação da biodiversidade e proteção das florestas, quanto à chamada agenda marrom<sup>1</sup>, os dados amplamente divulgados relativos ao desflorestamento ocorrido na Amazônia nos últimos anos, reunidos na Tabela 01, podem ser tomados como uma espécie de símbolo.

---

<sup>1</sup> Em nível internacional, a política ambiental tem sido dividida em duas grandes agendas: a verde, focada na preservação dos recursos naturais e na conservação da biodiversidade, e a marrom, focada no controle da poluição e outras formas de degradação ambiental.

**Tabela 01 – Área desmatada na Amazônia Legal**

<b>Ano</b>	<b>Área desmatada (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Ano</b>	<b>Área desmatada (km<sup>2</sup>)</b>
1994	14.896	2000	18.226
1995	29.059	2001	18.165
1996	18.161	2002	21.205
1997	13.277	2003	25.151
1998	17.383	2004	27.429
1999	17.259	2005	18.793

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2007).

Mesmo com uma legislação considerada rigorosa de proteção aos recursos florestais, a implementação de programas de controle por diferentes estruturas governamentais e o crescimento da influência do movimento ambientalista, o desmatamento continua a apresentar taxas elevadas. No ano de 2004, que apresentou o segundo maior índice desde que o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) começou a trabalhar com essa medição, o total desmatado na Amazônia Legal foi equivalente, em área, a 18% do Estado do Acre.

O relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e da flora brasileiras (CPITRAFI) afirma que, de uma produção anual de madeira em tora na Amazônia de cerca de 30 milhões de metros cúbicos, somente 10% proviria de planos de manejo florestal. Apenas metade desse percentual seria referente a planos efetivamente regulares do ponto de vista das exigências legais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003a, p. 113). A atividade de exploração madeireira no Brasil sempre foi e continua a ser marcada pela ilegalidade e por padrões insustentáveis do ponto de vista ambiental.

Esses dados sobre a questão florestal constituem apenas uma ínfima amostra da realidade ambiental brasileira e dos problemas enfrentados pela política nacional do meio ambiente. Pesquisa realizada entre 1.144 delegados da segunda Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada entre 10 e 13 de dezembro de 2005, aponta uma visão importante, dos próprios atores envolvidos com a política para o setor, sobre os nossos principais problemas ambientais, sintetizada na Tabela 02.

**Tabela 02 – Principais problemas ambientais brasileiros**

<b>Principal problema ambiental brasileiro</b>	<b>Opção dos delegados (%)</b>
Desmatamento	28,2
Recursos hídricos/água	12,7
Falta de informação sobre meio ambiente/educação ambiental	11,2
Falta de política pública/gestão/planejamento	7,9
Desrespeito/falta de aplicação de leis	5,6
Má utilização dos recursos naturais	5,4
Saneamento básico/infra-estrutura	4,1
Resíduos sólidos/lixo	3,9
Pobreza/desigualdade social	3,0
Poluição em geral	2,5
Crescimento populacional desordenado/urbanização	2,5
Modelo de desenvolvimento econômico não sustentável	2,4
Outros problemas (com percentual inferior a 2%)	10,6

Fonte: Brasil. Ministério do Meio Ambiente (2006).

A articulação das ações governamentais em meio ambiente ocorre hoje com base na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>2</sup>, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), integrado por órgãos e entidades federais, estaduais e municipais. Mesmo tendo sido instituído há mais de duas décadas, na prática, o Sisnama ainda não se encontra estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional. São exemplos de problemas existentes: centralização injustificada de atribuições no Ministério do Meio Ambiente e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – MMA/Ibama (SCARDUA; BURSTYN, 2003, p. 303-304); sobreposição e conflito nas atuações do MMA/Ibama e dos órgãos seccionais (estaduais); indefinição do papel dos órgãos locais (municipais)<sup>3</sup> e conflito entre estes e os órgãos seccionais; indefinição dos limites do poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); e falta de diálogo com sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que reúne os comitês de bacia e as agências de água.

As dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais para o controle do desmatamento e, de forma geral, para cumprir o conjunto de tarefas que lhes são apresentadas, estão historicamente associadas a um quadro de carências generalizadas em termos de recursos humanos e materiais. Entende-se, contudo, que as explicações para os problemas que marcam a política nacional do meio ambiente não se limitam a essas carências.

<sup>2</sup> Lei nº 6.938, de 1981.

<sup>3</sup> Em documento sobre o Sisnama preparatório da primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2003), consta que haviam sido criadas instâncias municipais de meio ambiente em apenas 10% dos municípios brasileiros.

Em diferentes fóruns especializados, tem-se destacado que existem vários aspectos que, há anos, permanecem mal resolvidos no Sisnama. Além da centralização administrativa e problemas a ela relacionados, ocorre na política nacional do meio ambiente uma tendência à excessiva adoção de mecanismos do tipo comando e controle, em detrimento dos instrumentos econômicos de política ambiental (MOTTA, 1996, p. 9 e 22, 2000, p. 7).

Cumprir encontrar razões para tais características das ações governamentais. Os sistemas de idéias e valores dos principais atores que atuam na política ambiental podem constituir elemento que reforça a tendência à centralização e pouca valorização dos instrumentos econômicos. Além disso, os atores podem ter dificuldades de avaliar os problemas existentes nesse sentido, e em outros aspectos da política nacional do meio ambiente, de forma a aprender com a experiência e reorientar suas atuações e demandas políticas.

Deve ser dito que há vários processos decisórios importantes na política ambiental que permanecem anos em situação de impasse. A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação<sup>4</sup> (Snuc), por exemplo, tramitou durante oito anos no Congresso Nacional, mesmo sendo o projeto original de autoria do Poder Executivo e sem que o setor empresarial explicitasse objeção relevante à sua aprovação. O projeto que gerou a recente Lei de Proteção à Mata Atlântica<sup>5</sup> tramitou durante catorze anos. As reações do subsistema da política nacional do meio ambiente, em muitos casos, parecem demasiadamente lentas. Casos de não-decisão (CRENSEN, 1971), em que questões relevantes sequer entram em pauta, parecem freqüentes. A multiplicidade de atores envolvidos na formulação da política ambiental pode estar associada a pouca agilidade, altos custos transacionais e um comportamento resistente a mudanças.

Faz-se importante notar que as políticas públicas são estruturadas em subsistemas constituídos pelo conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119), ponto que será abordado em diferentes partes desta dissertação. Os atores integrantes desses subsistemas de políticas públicas apresentam um conjunto de crenças preestabelecidas sobre como enfrentar, adequadamente, os diferentes problemas que se lhes apresentam e, mais do que isso, diferentes projetos políticos, entendidos na visão gramsciana, como “[...] o conjunto de crenças, interesses, concepções de

---

<sup>4</sup> Lei nº 9.985, de 2000.

<sup>5</sup> Lei nº 11.428, de 2006.

mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282).

A análise do comportamento e da forma de articulação desse conjunto de atores parece caminho necessário para a correta compreensão das respostas apresentadas em termos de qualquer política pública. Não obstante a importância desse tipo de análise, o estudo da política nacional do meio ambiente como produto da dinâmica de atuação dos atores no subsistema ou nos subsistemas de políticas públicas relativos à sua formulação é, ainda, uma abordagem muito pouco explorada.

Interessa-nos nesta pesquisa verificar o papel das crenças políticas na formação da agenda e no processo de mudança e estabilidade na política ambiental brasileira e, também, se algumas das disfunções dessa área de políticas públicas constituem – em parte relevante – produto da dinâmica de atuação dos atores no subsistema ou nos subsistemas de políticas públicas relativos à sua formulação. Pretende-se focar, em especial, o significado dos diferentes conjuntos de idéias e valores nessa dinâmica.

Pelo menos no processo específico da Lei do Snuc, conforme já detectado por Mercadante (2001, p. 190-231) e Santilli (2005, p. 103-135, 2007, p. 137-142), idéias e valores associados ao movimento ambientalista, sintetizados na luta preservacionismo *versus* socioambientalismo, parecem ter assumido papel de destaque nos conflitos entre os diferentes atores, e explicar a demora para aprovação desse importante diploma legal e as dificuldades para mudanças na política pública. Saliente-se que os conflitos internos ao subsistema da política nacional do meio ambiente não foram ainda objeto de estudos sistemáticos nesse sentido, com exceção de algumas análises sobre unidades de conservação.

Como enquadramento teórico básico, opta-se pela utilização do Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999)<sup>6</sup>. O MCA, perspectiva voltada ao estudo dos subsistemas de políticas públicas principalmente no que se refere ao processo de mudança e estabilidade, pressupõe que idéias e valores socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento. Aplica-se o modelo à formulação da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006.

Deve-se chamar a atenção para uma das marcas do MCA, o aprendizado político ou, na tradução literal do termo utilizado pelos autores do modelo, o aprendizado orientado a

---

<sup>6</sup> A primeira concepção do MCA por Sabatier e Jenkins-Smith remonta a 1987/1988. O modelo foi revisto pelos autores, com base em estudos de caso, em *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach* (1993) e aperfeiçoado em *The Advocacy Coalition Framework: an Assessment* (1999). No início de 2007, Sabatier, em co-autoria com Weible, publicou um texto de avaliação do modelo que contempla algumas inovações pontuais.

políticas públicas. A capacidade, ou não, de os principais atores modificarem objetivos, posturas e estratégias a partir da experiência obtida na dinâmica interna do próprio subsistema, ou do surgimento de novas informações técnicas e percepções sobre a dinâmica externa, constitui elemento extremamente importante estudado com base no modelo. Pode estar na análise do aprendizado político um caminho relevante para que se compreenda a dinâmica do subsistema da política na política nacional de biodiversidade e florestas.

A aplicação do Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) parece plenamente coerente com o tema, o objeto e os objetivos da pesquisa. A aplicação desse enquadramento teórico pode auxiliar a compreensão do processo de mudança e estabilidade na política nacional de biodiversidade e florestas, incluindo a formação da agenda, os processos de competição e pactuação entre os atores, e as barreiras que se apresentam para mudanças. Os achados em relação à política nacional de biodiversidade e florestas, por sua vez, serão extremamente úteis para a análise mais ampla da política nacional do meio ambiente em pesquisas futuras.

Note-se que a confirmação da existência de coalizões de advocacia conformando o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas, com a compreensão de sua lógica de atuação, pode sugerir linhas de explicação para alguns dos problemas da política nacional do meio ambiente que complementem e inovem em relação às colocações tradicionais de que os órgãos do Sisnama não contam com os recursos humanos e materiais necessários, as quais espelham uma constatação verdadeira, mas marcada pelo reducionismo.

Deve ser mencionado que os próprios autores do MCA indicam-no como próprio para compreender situações que envolvem conflitos políticos substanciais e alta complexidade técnica (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 125), características que parecem estar presentes na política nacional de biodiversidade e florestas e, logicamente, também na política nacional do meio ambiente.

Além disso, cabe registrar que grande parte das experiências utilizando o MCA apresenta relação com a política ambiental. Sabatier e Jenkins-Smith citam 34 exemplos práticos de aplicação do modelo no período 1987-1998, dos quais 23 envolvem política ambiental ou energética (1999, p. 126). Mais recentemente, Sabatier e Weible citam 49 estudos publicados no período 1999-2006, dos quais 26 lidam com política ambiental ou energética (2007, p. 217-219). Não foi encontrado precedente de trabalho adotando o MCA à política ambiental brasileira, o que aufere um grau de ineditismo importante à pesquisa aqui apresentada.

Deve-se explicar que a opção de estudar o subsistema específico da política nacional de biodiversidade e florestas – e não o subsistema mais amplo da política ambiental – justifica-se por razões operacionais e, também, pelos seguintes motivos: (i) a relevância dos problemas relacionados a esse campo de políticas públicas no quadro geral dos problemas ambientais do país, do ponto de vista dos próprios atores que atuam em política ambiental<sup>7</sup>; (ii) o grande número de organizações ambientalistas que têm como foco de atuação temas como desmatamento, unidades de conservação e biodiversidade; e (iii) a percepção de que esse campo de políticas públicas estaria sendo objeto de mudanças graduais nos últimos anos, voltadas à descentralização administrativa e, principalmente, à ampliação da participação do setor privado como parceiro do setor público<sup>8</sup>.

Quanto à delimitação temporal, o período a ser estudado foi estabelecido tendo em vista as inovações em termos do debate sobre a questão ambiental trazidas pela segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, a Rio-92, e, ainda, o prazo mínimo de dez anos de análise demandado para a aplicação consistente do MCA, conforme previsto pelos autores do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 120).

Nos dois capítulos seguintes, apresenta-se uma revisão de literatura que abrange as abordagens teóricas consideradas potencialmente adequadas para aplicação na pesquisa, os detalhes do MCA e a tipologia dos discursos do ambientalismo moderno desenvolvida por Dryzek (1997), além de informações sobre a conservação da biodiversidade e a proteção das florestas como objeto de políticas públicas no Brasil. Sem essa revisão de literatura, as etapas posteriores da pesquisa não poderiam ter sido desenvolvidas a contento.

---

<sup>7</sup> Ver Tabela 02, na página 21.

<sup>8</sup> A Lei nº 11.284, de 2006 (Lei de Gestão das Florestas Públicas) contém diversos dispositivos nessa linha, que serão estudados nesta dissertação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este capítulo estrutura-se em três partes. Na primeira, apresentam-se resumidamente as perspectivas teóricas consideradas potencialmente adequadas para aplicação na pesquisa: o modelo dos *multiple-streams* de Kingdon, o modelo do equilíbrio interrompido elaborado por Baumgartner e Jones, as análises de redes de políticas públicas e o MCA desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993,1999). Na segunda, expõem-se com detalhes o MCA e sua evolução ao longo do tempo, bem como considerações sobre sua aplicação à política ambiental e ao caso brasileiro. Na terceira, inserem-se informações sobre a tipologia dos discursos do ambientalismo moderno desenvolvida por Dryzek (1997), adotada como referencial teórico complementar na pesquisa, bem como algumas considerações adicionais de outros autores relativas às diferentes visões sobre os problemas ambientais e as políticas públicas. O conteúdo desse referencial teórico estrutura todo o desenvolvimento do trabalho, da definição precisa do problema da pesquisa a suas conclusões finais.

### 2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS POTENCIALMENTE APLICÁVEIS NA PESQUISA

Há uma extensa variedade de perspectivas analíticas que podem ser utilizadas para o estudo das políticas públicas. John (1998, p. 15-16) organiza essas vertentes nas seguintes categorias: (i) as abordagens que enfatizam a relevância das instituições formais e informais na estruturação de decisões e resultados nas políticas públicas; (ii) as abordagens de grupos e redes, que focam o papel das interações entre atores nos processos relativos às políticas públicas; (iii) as abordagens que destacam os fatores socioeconômicos como determinantes das decisões dos atores e dos resultados das políticas públicas; (iv) a teoria da escolha racional; e (v) as abordagens que enfatizam que idéias sobre soluções para os problemas circulam e ganham influência, com vida própria, nos processos relativos às políticas públicas.

O autor explica que há algumas perspectivas analíticas que, ao tratar de elementos diferenciados do processo de formulação das políticas públicas, como agentes, idéias, instituições e processos externos, tendem a ser mais integradoras e, por isso mesmo, a refletir melhor uma realidade que é complexa e mutável. Cita como exemplos o modelo dos *multiple-*

*streams* de Kingdon, o modelo do equilíbrio interrompido – ou, como preferem alguns, pontilhado – elaborado por Baumgartner e Jones, e o MCA desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (JOHN, 1998, p. 169-182).

Avalia-se que, exatamente por essa característica integradora, esses três modelos podem ser adotados para a análise dos aspectos a serem estudados que foram levantados na introdução desta dissertação, que incluem a formação da agenda, o processo de mudança de idéias, valores e posicionamentos sobre as políticas públicas de uma forma ampla, e as relações entre atores públicos e privados. Além dessas perspectivas, acredita-se que as abordagens de redes de políticas públicas apresentam potencial para estudo desses aspectos.

Cumprir notar que essas quatro perspectivas, embora bastante distintas, seguem o paradigma da racionalidade limitada, construído a partir dos trabalhos de Herbert Simon nos anos 50 do século passado. Calmon e Marchesini explicam que:

[...] o Paradigma da Racionalidade Limitada, formulado desde 1958, preconiza que os indivíduos possuem, dentre outras características, uma “memória de longo prazo” e uma “memória de curto prazo”. A memória de longo prazo é onde os indivíduos aprendem a transformar experiências primárias ou secundárias em regras que especificam as ações a serem tomadas em relação a determinados estímulos. Já a memória de curto prazo pressupõe que há limitações importantes à capacidade cognitiva humana, então ela estabelece um processo de seleção que extrai seletivamente a informação disponível ao redor, categoriza essa informação como relevante ou não, e prioriza essa informação. O processo de formação da agenda nas organizações seguiria um processo semelhante à memória de curto prazo nas decisões humanas (2007, p. 4-5).

O paradigma da racionalidade limitada é extremamente relevante para a compreensão dos temas que permeiam a formulação das decisões em políticas públicas e sua implementação. As limitações das capacidades cognitivas, as ineficiências adaptativas, a multidimensionalidade e os múltiplos contextos associados às questões que se apresentam para decisão, os diferentes enquadramentos conceituais etc. constituem elementos relevantes para a análise consistente do processo decisório. Os modelos de escolha racional não parecem refletir a contento a complexidade do mundo fático.

O trabalho de Kingdon, que tem sido aplicado especialmente no estudo da agenda governamental, lida com três fluxos diferenciados: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político. Um dos pontos de partida da abordagem dos *multiple-streams*, assumido explicitamente pelo autor (KINGDON, 1995, p. 84), é o modelo do *garbage can* desenvolvido por Cohen, March e Olsen. As organizações são entendidas como anarquias organizadas. As escolhas compõem uma “lata de lixo” em que vários tipos de problemas e soluções são manejados pelos participantes à medida que aparecem (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, *apud* SOUZA, 2006, p. 30).

Kingdon afirma que os problemas, freqüentemente, capturam a atenção de decisores governamentais não por força de pressão política ou por habilidade instintiva de percebê-los, mas simplesmente porque algum indicador mais ou menos sistemático mostra que “há um problema lá fora” (1995, p. 90). Esses indicadores não são utilizados propriamente para determinar se existe, ou não, um problema, mas sim para avaliar sua magnitude ou captar modificações. Há problemas que não se evidenciam por esses indicadores, necessitando de eventos focalizadores como crises ou desastres, ou a emergência de um símbolo poderoso. Os problemas podem chamar atenção, também, pelo *feedback* recebido do processo de implementação dos programas governamentais.

O fluxo das soluções “[...] ocorre sem estar necessariamente relacionado à percepção do problema” (CALMON; MARCHESINI, 2007, p. 8). Kingdon fala em comunidades de especialistas governamentais e não-governamentais de cada área – saúde, habitação, proteção ambiental etc. –, que têm em comum a área de especialidade e a interação uns com os outros. No âmbito dessas comunidades, as pessoas tentariam influenciar umas às outras, bem como uma grande quantidade de idéias seriam geradas e, de alguma forma e em algum momento, levadas em consideração. Essas comunidades caminhariam por si. Reconhece-se que os especialistas são afetados por fatos políticos, mas a *policy stream* e a *political stream* são vistas cada qual com seu ritmo (1995, p. 117-121).

Por fim, o fluxo político seria estruturado por elementos como opinião pública, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso e mudanças na administração. Se no fluxo das soluções geradas pelos especialistas o processo de construção do consenso é baseado na persuasão, no fluxo político predomina a barganha (KINGDON, 1995, p. 159).

O autor trabalha com “janelas”, nas quais há oportunidade para os que advogam por uma proposta impulsionem suas soluções, ou para se chame atenção para problemas especiais. Dois fatores podem favorecer a abertura dessas janelas de oportunidade: uma mudança no fluxo político, como uma alteração na administração ou na distribuição partidária no Congresso Nacional, ou o fato de um novo problema ter capturado a atenção dos agentes públicos, mediante eventos focalizadores ou outro fator (KINGDON, 1995, p. 165-169). Nessas janelas, que ficam abertas por curtos períodos, encontram-se os três fluxos. Está caracterizado o momento certo para que mudanças sejam efetivadas.

O modelo do equilíbrio interrompido, desenvolvido por Baumgartner e Jones, inspira-se em elementos da biologia para explicar a ocorrência de longos períodos de estabilidade,

interrompidos ocasionalmente por rompantes de inovação, que marcam a maior parte das políticas públicas. As forças que criam estabilidade durante alguns períodos são as mesmas que se combinam durante períodos críticos para forçar mudanças dramáticas e duradouras durante outros períodos (BAUMGARTNER; JONES, 1993, *apud* JOHN, 1998, p. 177).

Baumgartner entende que são importantes nessa perspectiva: (i) uma metodologia de estudo das políticas públicas que trabalha com longos períodos de tempo; (ii) o foco em como políticas públicas complexas inevitavelmente desenvolvem atalhos heurísticos – “*policy images*”; (iii) a percepção dos locais onde ocorrem as políticas como potencialmente variáveis, o que implica que, para estudá-las, não se podem analisar apenas as atividades de uma dada organização, como uma agência governamental; (iv) a constatação de que os efeitos de *feedback* positivo que levam às alterações de porte freqüentemente são provenientes de rápidas interações entre *policy images* cambiantes e alteração de canais de ação política (BAUMGARTNER, [200-], p. 3).

Muitas *policy images* concorrentes sobreviveriam simultaneamente, esperando o momento certo para se expandir. Diante de dadas condições favoráveis, as agendas em políticas públicas podem mudar muito rapidamente, contrariando o consenso de idéias estabelecidas.

John destaca que o modelo do equilíbrio interrompido conecta elementos importantes do processo decisório, como instituições, interesses, idéias, redes de atores e fatores socioeconômicos. Todavia, alerta para o fato de que as análises quantitativas trabalhadas no modelo sugerem associações, mas não necessariamente relações causais entre as agendas da opinião pública, a mídia, os fóruns políticos e os produtos das políticas públicas (JOHN, 1998, p. 181).

Para Jones e Baumgartner, os subsistemas de políticas públicas são freqüentemente baseados em modelos incompletos sobre a questão política com que lidam. Muitos aspectos relevantes são desconsiderados pelo paradigma dominante (2005, p. 9). Souza afirma que, se a noção do equilíbrio interrompido vem da biologia, o entendimento de que os seres humanos têm capacidade limitada para processamento de informação vem dos trabalhos de Herbert Simon e da computação. No modelo, os subsistemas de políticas públicas permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação. Somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda (SOUZA, 2006, p. 33).

As abordagens de redes têm relação direta com o conceito de subsistemas de políticas públicas. Klijn (1998, p. 22) ensina que esse conceito foi introduzido por Freeman (1965), para se referir a um padrão de interação, ou de atores, envolvidos na tomada de decisões em determinada área de política pública. A idéia está associada à análise nos Estados Unidos da América (EUA) das inter-relações entre grupos de interesse, comissões do Legislativo e agências governamentais, metaforizadas por meio da figura dos “triângulos de ferro”.

Posteriormente, passou-se a utilizar o conceito dos chamados *subgovernments*, compostos tipicamente por um grupo de indivíduos, em geral do Legislativo, do Executivo e dos grupos de interesse, que efetivamente controlam uma área específica de política pública. Os *subgovernments* estariam em regra imersos em decisões rotineiras por um amplo período. Haveria abertura para membros externos quando se caracterizasse desacordo entre seus membros, ocorresse intervenção de uma esfera governamental mais elevada ou novos temas entrassem na agenda (RIPLEY; FRANKLIN, 1987, *apud* KLIJN, 1998, p. 23).

Com o tempo, verificou-se que muitos dos triângulos de ferro ou *subgovernments* não eram tão poderosos e que, em algumas áreas, as decisões estruturavam-se em redes mais abertas. Heclo desenvolveu, então, o conceito mais flexível das *issue networks*. Esse autor afirma que, enquanto os “triângulos de ferro” sugerem um pequeno conjunto estável de participantes que controla programa governamental diretamente relacionado a interesses materiais dos participantes, as *issue networks* teriam um grande número de participantes, com graus variáveis de compromisso ou dependência, direcionando-se a determinada questão ampla de política pública (HECLO, 1978, *apud* HAWLETT; RAMESH, 1995, p. 126). Existiriam várias posições intermediárias possíveis entre as *issue networks* e os triângulos de ferro.

Heclo vê a mudança política num subsistema de política pública como associada tanto a mudanças de larga escala no campo socioeconômico ou político, quanto a um aprendizado gradual derivado da interação dos atores, o qual envolve competição pelo poder e, também, busca de conhecimento para enfrentar os variados aspectos dos problemas de política pública que se apresentam. O MCA, a ser aplicado nesta pesquisa, tem no trabalho de Heclo uma de suas grandes inspirações. Sabatier assume explicitamente uma tentativa de traduzir a proposta desse autor em um *framework* conceitual razoavelmente claro sobre a mudança nas políticas públicas ao longo do tempo (1993, p. 16).

Os estudos centrados na relação entre agências e agentes governamentais, grupos de pressão e o processo de formulação das políticas públicas, ou melhor, na dinâmica dos

subsistemas de políticas públicas, geraram uma série de conceitos relacionados. Além de triângulos de ferro, *subgovernments* e *issue networks*, são utilizados também os conceitos de comunidades de políticas públicas, redes de políticas públicas e outros.

Hawlett e Ramesh (1995, p. 128), com base em Wilks e Wright (1987), defendem a diferenciação entre comunidades e redes de políticas públicas. Comunidade seria uma categoria mais inclusiva em relação a seus componentes e identificaria atores efetivos e potenciais que têm um foco comum, uma base compartilhada de conhecimento. A rede implicaria uma interação regular entre um subconjunto de membros da comunidade ou entre duas ou mais comunidades de políticas públicas. A ligação entre os membros da comunidade teria caráter epistemológico. Na rede, além do conhecimento, os membros compartilhariam algum tipo de interesse material.

Rhodes e Marsh entendem que a comunidade de política pública é formada por poucos atores, com elevado consenso sobre questão de interesse econômico e profissional, enquanto a rede tem amplo número de participantes, com a presença de conflito e distribuição desigual de recursos (1992, *apud* BONAFONT, 2004, p. 79).

Bonafont define rede de política pública como um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem, por meio de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns (2004, p. 37). Com uma visão mais genérica, Peterson registra que a expressão rede conota um *cluster* de diferentes tipos de atores que estão ligados no âmbito de um determinado setor de políticas públicas, e que têm a capacidade de auxiliar a política a ser bem sucedida ou falhar (2000, p. 1).

Deve ser enfatizado que a tendência é, cada vez mais, entender as redes de políticas públicas como um conceito abrangente, que substitui os demais citados (Klijn, 1998, p. 21). Granovetter, em um simpático e lúcido texto, já prenunciava em relação à análise de redes nas ciências sociais: *We are all networkers now!* (1990, p. 16). Pode-se afirmar que a progressiva prevalência das abordagens de redes tem-se imposto pela necessidade de refletir a dinâmica política do mundo globalizado, em que a idéia de um Estado monolítico que concentra as decisões não mais se sustenta.

O conceito de redes de políticas públicas tem raízes teóricas em diferentes campos. Klijn (1998, p. 32) explica que, na ciência política, deriva das idéias pluralistas e neocorporativistas que geraram os estudos sobre os subsistemas de políticas públicas. Na ciência organizacional, o conceito deriva das teorias inter-organizacional e de dependência de

recursos<sup>9</sup>. Nas análises específicas de *policy science*, deriva do paradigma da racionalidade limitada e dos modelos que compreendem a política pública como resultante de um processo em que interagem múltiplos atores.

O mesmo autor (1998, p. 34) afirma que, com várias definições possíveis, as principais características das redes de políticas públicas são que elas:

- existem devido à interdependência entre os atores;
- contam com uma diversidade de atores, cada um dos quais têm suas próprias metas; e
- refletem relações de natureza relativamente duradoura entre atores.

Frey destaca que as redes de políticas públicas são de grande importância para a análise de problemas concretos, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. Afirma que, na realidade das democracias mais consolidadas, observa-se que os membros das redes de políticas públicas costumam rivalizar-se, mas criam laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra outras redes consideradas concorrentes (2000, p. 222).

A literatura sobre redes de políticas públicas identifica pelo menos cinco bases para a interação entre *stakeholders*: (i) procura de informação e conselhos relativos a questões relevantes; (ii) intercâmbio de uma variedade de recursos, como dinheiro, pessoal e serviços; (iii) busca de aliados para formação de uma coalizão vencedora; (iv) estruturação de relações com atores influentes para controle de recursos essenciais; e (v) alcance de objetivos comuns (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 182).

Conforme anteriormente dito, optou-se por adotar como principal referência da pesquisa o MCA, abordagem que concebe a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões de atores que defendem um conjunto de crenças específicas sobre a questão política em que atuam.

Sabatier e Jenkins-Smith classificam o MCA como um *framework*<sup>10</sup> que foca mudanças no longo prazo nas políticas públicas (1999, p. 95 e 154). Souza<sup>11</sup> destaca que o MCA coloca crenças, valores e idéias como importantes dimensões do processo de

<sup>9</sup> Pela Teoria da Dependência de Recursos, as decisões são tomadas dentro das organizações e relacionam-se com as condições ambientais enfrentadas por elas. As organizações necessitam interagir com outras que controlam recursos de produção, mercado ou conhecimento. A capacidade organizacional para obter recursos e o relacionamento inter-organizacional constituem atividades fundamentais (ROSSETO; ROSSETO, 2005).

<sup>10</sup> Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 154-155) utilizam a diferenciação entre *frameworks*, “teorias” e “modelos” feita por Ostrom (2005, p. 27), classificando o MCA não como um modelo propriamente dito, que impõe assunções precisas sobre um conjunto limitado de parâmetros e variáveis, mas sim como um *framework* em processo de desenvolvimento para se tornar uma teoria. Sob inspiração de França (2002), toma-se a liberdade de usar a expressão “modelo” numa acepção mais genérica.

<sup>11</sup> Souza (2006, p. 12) adota a expressão “coalizões de defesa” para se referir às *advocacy coalitions*.

formulação de políticas públicas, muitas vezes ignoradas por outras perspectivas analíticas (2006, p. 31). Faria afirma que o enquadramento das *advocacy coalitions* está interessado em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza (2003, p. 6). John classifica o modelo como uma abordagem integradora que, enfatizando o papel das idéias e dos valores, procura construir uma visão geral sobre o funcionamento do subsistema de políticas públicas, com atenção especial para a mudança e a estabilidade (1998, p. 155 e 169).

A escolha do MCA pela autora derivou, sobretudo, da ênfase dada no modelo ao papel das idéias e dos valores consubstanciados nas crenças políticas, a qual parece especialmente adequada para o estudo da política ambiental. Note-se que, nos subsistemas de políticas públicas que têm como objeto a questão ambiental, há atuação de destaque dos *purposive groups*, na defesa dos princípios do ambientalismo e do paradigma do desenvolvimento sustentável. Em contraponto, estruturando a dinâmica do subsistema, em regra encontram-se grupos mais identificados com interesses materiais, com postura muitas vezes reativa aos postulados da proteção do meio ambiente. Entre os próprios ambientalistas, parece haver certa diferenciação de sistemas de idéias e valores.

Deve-se perceber que as crenças políticas dos diferentes atores estruturam sistema heurístico que reduz a demanda cognitiva. O processamento de informação pelos atores é marcado por uma filtragem com base em conceitos preestabelecidos. As crenças, portanto, na forma trabalhada pelo MCA, podem ser consideradas como elementos da racionalidade limitada.

Influenciou a escolha da autora, também, a possibilidade de se analisarem, simultaneamente, o processo de formação da agenda, os padrões de estabilidade e mudança no ramo de políticas públicas em foco, e as relações entre os atores do subsistema. Deve ser dito que se considera que, em uma acepção abrangente, a análise dos subsistemas de políticas públicas a partir das coalizões de advocacia pode ser entendida como uma variante do estudo das redes de políticas públicas.

Na seqüência, apresentam-se os principais elementos que conformam esse enquadramento teórico.

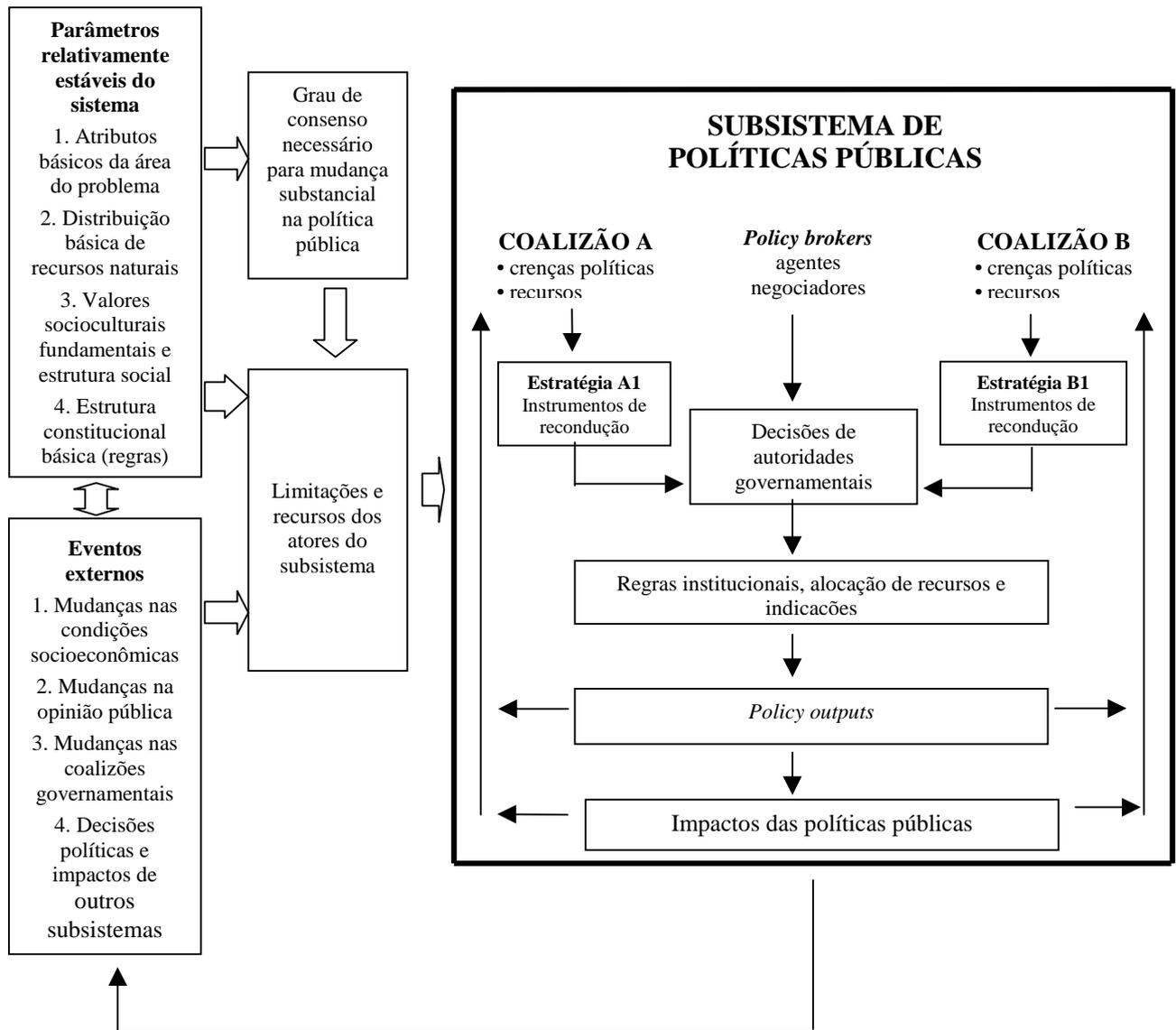
## 2.3 O MODELO DAS COALIZÕES DE ADVOCACIA

### 2.3.1 Uma visão geral

Como explicam Sabatier e Jenkins-Smith, a construção do MCA baseou-se em cinco premissas básicas: (i) teorias sobre o processo de formulação ou alteração de políticas públicas necessitam dedicar-se ao papel desempenhado no processo pelas informações técnicas relativas à magnitude e às facetas do problema, às suas causas e aos prováveis impactos das várias soluções; (ii) a compreensão do processo de mudança política requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais; (iii) a unidade de análise mais útil para entender a mudança política não é uma organização ou um programa específico, mas sim um subsistema de políticas públicas, entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio; (iv) o subsistema de políticas públicas é mais amplo do que a noção tradicional dos “triângulos de ferro”, limitados a agências administrativas, comissões do Legislativo e grupos de interesse num nível único de governo, e abarca também atores como jornalistas, pesquisadores e analistas políticos, bem como agentes de todos os níveis de governo que sejam ativos na formulação e implementação da política; e (v) os programas e políticas públicas incorporam teorias implícitas de como atingir seus objetivos e, por isso, podem ser conceituados na forma de sistemas de crenças (1999, p. 118-121).

Sabatier e Weible enfatizam que o *policymaking* nas sociedades modernas é tão complexo substancialmente e legalmente, que os participantes necessitam especializar-se se têm alguma expectativa de serem influentes (2007, P. 192). Essa especialização ocorre exatamente no âmbito dos subsistemas de políticas públicas. A maior parte do *policymaking* acontece no âmbito desses subsistemas e envolve negociação entre especialistas (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 193).

A estrutura básica do MCA pode ser bem compreendida analisando-se detalhadamente o diagrama apresentado na Figura 01. Recentemente, deve-se registrar, foram elaborados aperfeiçoamentos no modelo, mediante a inserção de ajustes pontuais em certas categorias de análise, os quais serão comentados mais adiante neste capítulo.



**Figura 01 – Diagrama do MCA (1998)**

Fonte: Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 149).

Externamente ao subsistema, colocam-se fatores estáveis como os atributos básicos da área do problema, os recursos naturais, os valores socioculturais e a estrutura social, e a estrutura de regras básicas do sistema político, extremamente difíceis de serem alterados, bem como fatores como condições socioeconômicas e opinião pública, mais permeáveis a mudanças, especialmente no espaço de uma década ou mais. A influência desses fatores

externos no subsistema é mediada pelo grau de consenso necessário para mudança política, bem como pelas limitações e recursos dos atores do subsistema.

No âmbito interno do subsistema de política pública, afirma-se que os atores em geral agregar-se-ão em até quatro coalizões de advocacia, compostas de agentes governamentais e não-governamentais reunidos a partir de dois critérios básicos, quais sejam, o compartilhamento de um conjunto de crenças normativas e causais, e o engajamento em um nível não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo. Cada coalizão detém determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos.

Em um mundo politicamente complexo com dispersão de poder, indivíduos com racionalidade limitada, com base em crenças fundamentais, buscam informação em grande variedade de fontes especializadas, identificam aliados para estruturar uma coalizão vencedora e se coordenam com outros atores para atingir objetivos comuns (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 193). John explica que o MCA pressupõe que idéias e valores socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento (1998, p. 170). Mediadores, ou *policy brokers*, podem atuar no sentido de se chegar a acordos razoáveis que reduzam a intensidade de conflito entre as coalizões.

Os atores precisam de idéias para compreender quais são seus interesses e como atingi-los. Assume-se que fatores como interesses pessoais e organizacionais estão normalmente refletidos no sistema de crenças dos atores sobre as políticas públicas. As crenças compreendem um conjunto de prioridades valorativas, bem como percepções referentes a relações causais importantes, seriedade dos problemas, eficácia de variadas relações institucionais etc.

Note-se que o modelo do indivíduo adotado pelo MCA, e das coalizões como atores coletivos, difere bastante das abordagens da escolha racional. Apesar de o modelo assumir que os atores agem com base em uma racionalidade instrumental – eles procuram usar informação e outros recursos para atingir seus objetivos –, calca-se muito mais em pesquisas sobre psicologia social do que sobre economia (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 130). Entende-se que os objetivos são estruturados de forma complexa e que o processamento de informação é afetado por vieses cognitivos e limitações.

Assim, o subsistema é composto por coalizões de advocacia que se distinguem por suas idéias e valores, ou melhor, por um sistema próprio de crenças sobre o mundo e a política pública em questão, bem como por disporem de recursos determinados (recursos financeiros,

membros e agentes públicos que são membros da coalizão ou simpáticos a ela etc.). Os membros das coalizões tentarão influenciar agências de diferentes níveis de governo para alcançar seus objetivos, ou seja, para concretização de suas crenças relativas às políticas públicas. Cada coalizão adota diferentes estratégias para alterar o comportamento das autoridades governamentais. Na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais (WEIBLE, 2003, p. 462).

Como a informação é um recurso estratégico para a atuação bem sucedida no subsistema, o MCA ressalta o papel dos pesquisadores – acadêmicos, analistas, consultores etc. – no âmbito das coalizões. A informação técnica pode facilitar o aprendizado orientado a políticas públicas, sobretudo no nível instrumental (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198).

O MCA não assume que os sistemas de *policymaking* são consensuais, ou dominados por elites estáveis de cunho transversal (JOHN, 1998, p. 169). Pelo contrário, entende que a resolução de conflitos entre coalizões em regra não é tarefa simples, uma vez que os atores de diferentes coalizões percebem o mundo por meio de lentes distintas. Os níveis de conflito refletem o grau de incompatibilidade entre as crenças fundamentais das coalizões concorrentes. Conforme já referido, *policy brokers* podem atuar no sentido de se chegar a acordos que reduzam os conflitos entre as coalizões. Ao analisar o MCA, Lindquist (2001, p. 3) chama a atenção, nesse ponto, para o fato de que instituições de pesquisa também podem atuar como forças de moderação de conflitos.

Como resultante do processo de interação no âmbito do subsistema, geram-se os *policy outputs* que, complementados por outros fatores, resultam em uma variedade de impactos nos parâmetros do problema em foco, bem como em diferentes efeitos secundários.

Sabatier e Jenkins-Smith afirmam que um subsistema de políticas públicas maduro preencheria quatro requisitos: (i) os participantes consideram-se como uma comunidade semi-autônoma que compartilha um domínio de *expertise*; (ii) os participantes vêm atuando no sentido de influenciar as políticas públicas nesse domínio por um período de tempo consideravelmente longo; (iii) há subunidades especializadas para tratar da matéria em todos os níveis relevantes de governo; e (iv) há grupos de interesse ou subunidades especializadas de grupos de interesse, que consideram o tema como uma questão principal de políticas públicas. Esclarecem que novos subsistemas podem ser formados a partir dos já existentes, quando atores de determinado subsistema estão insatisfeitos com a negligência com que um

problema está sendo tratado, bem como a partir da emergência de uma nova questão ou de uma nova conceituação de uma situação (1999, p. 136).

Avalia-se que a maioria dos subsistemas de políticas públicas incluirá atores dos diferentes níveis de governo, entre outros fatores porque muitos programas federais dependem em sua implementação dos estados e governos locais, os quais, por sua vez, necessitam de repasses do governo central (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 215). Em outras palavras, os diferentes níveis de governo operam quase sempre de forma interdependente.

Um subsistema pode estar inserido em outro mais amplo. Nos EUA, por exemplo, Sabatier e Jenkins-Smith consideram que um subsistema maduro de controle da poluição por veículos automotores insere-se no âmbito de um subsistema mais amplo de poluição do ar há mais de três décadas (1999, p. 137). Além disso, dois subsistemas podem sobrepor-se parcialmente, com determinados atores participando de ambos.

Carter explica que a posição de Sabatier sobre mudanças nas políticas públicas vê o processo político como um todo como fonte de mudança política, em uma abordagem que enfatiza que as idéias, informação e análise influenciam as mudanças em todas as fases do ciclo de políticas públicas, não apenas no *agenda setting* (2001, p. 182). Souza salienta que os autores do MCA discordam da visão trazida por abordagens como a do ciclo linear de políticas públicas e do *garbage can*, por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem (2006, p. 31).

França (2002, p. 98) sintetiza que, no MCA:

[...] a mudança política ao longo do tempo é função de três conjuntos de processos: (i) interação de coalizões de advocacia competindo entre si num subsistema; (ii) efeitos de mudanças externas e dos parâmetros relativamente estáveis nas limitações; e (iii) recursos dos diferentes atores desse subsistema.

O MCA dedica atenção especial ao chamado aprendizado orientado a políticas públicas. O termo é inspirado em Hecló (1974) e designa alterações duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam da experiência ou de novas informações e se relacionam com o alcance ou revisão de objetivos políticos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123).

O aprendizado orientado a políticas públicas é entendido como um vetor relevante para a mudança política, especialmente no que se refere aos aspectos instrumentais, e pode incluir, além do *feedback* interno, derivado da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, percepções sobre as dinâmicas externas e conhecimento ampliado sobre os parâmetros do problema e os fatores que o afetam.

Um dos grandes méritos de Sabatier e associados ao construir o MCA está em apresentar, de forma sistemática, uma forma de estudar esse tipo de aprendizado. Com o estudo do processo de aprendizado orientado a políticas públicas, a análise da dinâmica de atuação dos atores e o próprio conceito de subsistemas de políticas públicas ganham consistência (FRANÇA, 2002, p. 92).

Lindquist traz constatação nessa linha e afirma que uma contribuição muito importante do MCA é exatamente mostrar como o aprendizado orientado a políticas públicas ocorre em ambientes políticos (2001, p. 3). Os atores que integram as coalizões em competição têm necessidade de continuamente buscar novas evidências, novos argumentos e novas táticas e estratégias que possam traduzir suas crenças e programas de ação propostos para a política governamental. Essas manobras serão contrariadas por respostas reativas e também antecipatórias das coalizões concorrentes. Sobretudo em termos de aspectos instrumentais, pode haver movimentação nos casos em que não é tão forte o consenso entre os membros da coalizão sobre a necessidade de manutenção do *status quo*, como também pode haver novas evidências ou experiências que levem ao abrandamento de posições antes rígidas. Quando mudanças desse tipo acontecem, caracteriza-se uma forma de aprendizado orientado a políticas públicas. Essa dinâmica como regra não ocorrerá no campo das crenças fundamentais. Segundo a lógica básica do MCA, modificações em crenças fundamentais, em geral, demandarão fatores exógenos. Cabe notar que o aprendizado entre sistemas de crenças é apenas uma das forças que geram mudanças nas políticas públicas ao longo do tempo. Além da atividade cognitiva, há um mundo real que também muda (SABATIER, 1993, p. 19).

Sabatier e Jenkins-Smith apontam uma série de instrumentos, em tese, disponíveis para atuação das coalizões. Uma coalizão pode tentar influenciar diretamente as decisões das agências administrativas governamentais ou afetá-las indiretamente, apelando para soberanos<sup>12</sup> nos planos legislativo, executivo, judiciário ou intergovernamental. São exemplos de atuação direta sobre decisões relativas à regulação, a casos específicos e a orçamento: persuadir agentes públicos por meio de testemunho; tentar mudar o *background* profissional da equipe da agência governamental; tornar públicos pela mídia os *gaps* de desempenho da agência governamental; providenciar relatórios de pesquisa; e oferecer estímulos, como propinas ou oferta de futuros empregos. São exemplos de atuação indireta por meio de soberanos: conduzir revisão sistemática das regras da agência; alterar indicações políticas; caminhar para o litígio; tentar mudanças na legislação; tentar mudanças no orçamento da

---

<sup>12</sup> O conceito de soberanos é extraído de Downs, na obra *Inside Bureaucracy* (1966).

agência; mudar preferências políticas pela via eleitoral; e influenciar a opinião pública e, por decorrência, os soberanos. A eficácia da maior parte dos instrumentos é diretamente proporcional a seus custos que, entre outros fatores, variam de acordo com a receptividade de quem a coalizão está tentando influenciar (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 227).

### 2.3.2 Os sistemas de crenças

Sabatier e Jenkins-Smith propõem um sistema de crenças organizado conforme uma estrutura hierárquica tripartite disposta segundo grau decrescente de resistência a mudanças (1993, p. 221, 1999, p. 133):

- núcleo duro<sup>13</sup> (*deep core*) – axiomas normativos e ontológicos fundamentais;
- núcleo político<sup>13</sup> (*policy core*) – posições mais importantes sobre a política pública, concernentes às estratégias básicas para se atingirem os valores do *deep core* no âmbito do subsistema;
- aspectos instrumentais<sup>13</sup> (*secondary aspects*) – decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o *policy core*.

São exemplos de crenças integrantes do núcleo duro (*deep core*): as concepções sobre a natureza humana, as prioridades relativas em relação a valores fundamentais como liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza e outros, os critérios básicos de justiça distributiva, a identidade sociocultural etc. A proteção do meio ambiente como valor também pode ser considerada nesse campo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252). A abrangência dessas crenças não está limitada pelo campo de políticas públicas a que se refere o subsistema. Mudanças nesse nível do sistema de crenças são extremamente difíceis, equivalem quase a uma conversão religiosa (BONAFONT, 2004, p. 103).

Colocam-se no núcleo político (*policy core*) preceitos normativos essenciais, como a orientação sobre prioridades valorativas básicas e a identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar é objeto de maior consideração, bem como preceitos com componente empírico substancial, como os que se referem a: causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública, preferências políticas de destaque (*policy core policy preferences*) etc.

---

<sup>13</sup> As expressões “núcleo duro”, “núcleo político” e “aspectos instrumentais” estão no trabalho de França (2002, p. 124-125).

A maior parte das preferências concretas em termos da política pública em questão vai estar inserida no nível dos aspectos instrumentais. Sabatier e Jenkins-Smith explicam que as preferências políticas que se inserem no núcleo político (*policy core*) são aquelas que abrangem todo o subsistema, são altamente salientes e são objeto de conflito relevante por algum tempo (1999, p. 134). Essas preferências de destaque são crenças que projetam como o subsistema de políticas públicas deveria ser, provêm um guia para o comportamento estratégico das coalizões, unem aliados e dividem oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 195).

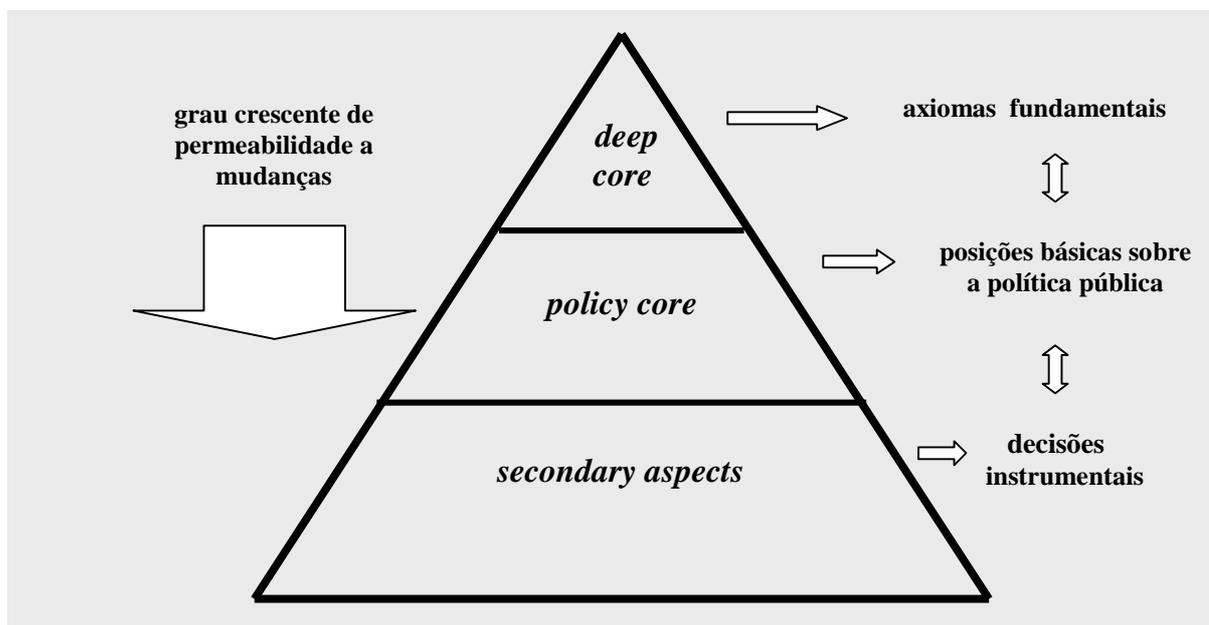
Deve ser compreendido que as crenças do núcleo político (*policy core*) servem como o primeiro filtro perceptual para os atores de um subsistema de políticas públicas determinarem aliados, oponentes e fontes potenciais de coordenação, informação e conselho (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 183). Mudanças nesse nível são difíceis, uma vez que as crenças que integram o núcleo político (*policy core*) constituem o principal elo interno de ligação das coalizões.

Por fim, são exemplos de crenças do nível dos aspectos instrumentais: preferências políticas de menor destaque; crenças de menor amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas etc. Mudanças nesse nível são relativamente fáceis. É no nível dos aspectos instrumentais que está a maior parte do *policymaking* administrativo e mesmo legislativo (BONAFONT, p. 104).

Para Sabatier e Jenkins-Smith, um dos pontos fortes do MCA é que ele provê um critério claro para distinguir mudanças de maior e de menor porte (1999, p. 147). Alterações no núcleo político (*policy core*) são de porte maior, menos frequentes e normalmente causadas por fatores exógenos ao subsistema, como questões macroeconômicas ou mudanças governamentais. Alterações nos aspectos instrumentais são de porte menor e mais associadas a fatores cognitivos, ou seja, relacionadas à concretização do aprendizado orientado a políticas públicas. A mesma mudança pode ser pequena para um subsistema amplo, mas de maior significância para um subsistema de menor porte nele inserido. Como o MCA pressupõe que as mudanças ocorrerão em geral em aspectos instrumentais, Lindquist afirma que o modelo enxerga um conservadorismo inerente ao *policymaking* (2001, p. 12).

Por fim, cabe mencionar que o sistema de crenças adotado no MCA parece aproximar-se do projeto político na visão gramsciana que designa, conforme explicação de Dagnino, “[...] o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2002, p. 282). Pode-se afirmar que cada coalizão tem um projeto político específico, pelo menos no que se refere à política pública em questão.

A Figura 02 traz uma representação esquemática da estrutura do sistema de crenças das coalizões.



**Figura 02 – Estrutura do sistema de crenças das coalizões**

Fonte: adaptado de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 221, 1999, p. 149).

### 2.3.3 Coalizões, mudanças e aprendizado orientado a políticas públicas: as hipóteses do MCA

Nas primeiras formulações do MCA, foram apresentadas nove hipóteses relativas à estrutura das coalizões e de seus sistemas de crenças, às mudanças políticas e ao aprendizado entre coalizões.

Explicitaram-se as seguintes hipóteses em relação às coalizões de advocacia (SABATIER, 1993, p. 27):

Hipótese 01 (Hipótese de Coalizão 01): No âmbito de um subsistema de política pública, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.

Hipótese 02: (Hipótese de Coalizão 02): Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político (*policy core*), e menos em relação a aspectos instrumentais.

Hipótese 03 (Hipótese de Coalizão 03): Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político (*policy core*).

Dessa forma, o MCA rejeita a visão de que os atores são primariamente motivados por interesses próprios de curto prazo e de que o *policymaking* é dominado por coalizões de conveniência de composição altamente variável ao longo do tempo. Postula que a conformação de aliados e oponentes no subsistema tende à estabilidade, por um período de uma década ou mais. Pressupõe que está essencialmente no núcleo político (*policy core*) o consenso necessário para a existência da coalizão. Discorda que crenças específicas sejam, na prática, mais relevantes do que crenças abstratas. Os aspectos instrumentais são entendidos como o componente mais negociável no âmbito do subsistema.

As hipóteses originais sobre mudanças políticas são as seguintes (SABATIER, 1993, p. 34):

Hipótese 04 (Hipótese de Mudança Política 01): Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder.

Hipótese 05 (Hipótese de Mudança Política 02): Os atributos fundamentais de um programa de ação governamental não serão alterados na ausência de perturbações significativas externas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, coalizões governamentais ou decisões políticas de outros ecossistemas.

Assim, para o MCA, “[...] uma política tende a permanecer por tanto tempo quanto permanecer no poder a coalizão que a criou, tida como dominante” (FRANÇA, 2002, p. 101). Apesar de as coalizões minoritárias poderem tentar melhorar sua posição relativa no subsistema, em regra apenas poderão assumir o poder a partir da ocorrência de eventos externos significativos. Cabe lembrar que, mesmo sem esses eventos, alterações relevantes podem ocorrer no nível dos aspectos instrumentais.

Em relação ao aprendizado entre coalizões, colocaram-se inicialmente as seguintes hipóteses (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 50-54):

Hipótese 06 (Hipótese de Aprendizado 01): Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (i) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.

Hipótese 07 (Hipótese de Aprendizado 02): Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.

Hipótese 08 (Hipótese de Aprendizado 03): Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.

Hipótese 09 (Hipótese de Aprendizado 04): Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (i) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (ii) dominado por normas profissionais.

No MCA, níveis de conflito refletem o grau de incompatibilidade das crenças de coalizões concorrentes. Com o conflito forte verificado quando o núcleo político (*policy core*) dos sistemas de crenças está ameaçado, o aprendizado político entre coalizões é particularmente difícil. Além do nível de conflito, afetam a condução para o aprendizado a complexidade analítica da questão em estudo e a natureza do fórum no qual o debate é conduzido.

A partir de estudos de caso aplicando o MCA, ainda em uma fase inicial, verificou-se que os *purposive groups*, que direcionam a sua prática política à disseminação de idéias, valores e comportamentos, apresentam uma variação menor de idéias explicitadas por seus membros do que grupos de interesse materiais. Os *purposive groups* estariam também menos sujeitos aos problemas de conflitos distributivos e *free riding* do que os grupos de interesse materiais.

Verificou-se, ademais, uma tendência de as agências governamentais alterarem sua posição em direção a coalizões concorrentes, em resposta a eventos políticos ou econômicos exógenos ao subsistema. Essa tendência é provavelmente explicada pelo fato de as agências governamentais terem “[...] múltiplos soberanos/ principais, com fontes de recursos, autoridade legal específica e visões políticas ligeiramente diferentes”, enfrentando uma necessidade de adaptação que não está presente em grupos de interesse (FRANÇA, 2002, p. 103). Outrossim, concluiu-se que, mesmo sem alterar as crenças da coalizão dominante,

todo aprendizado político, em princípio, pode ser relevante no âmbito do subsistema e gerar algum nível de mudança.

Diante disso, foram acrescentadas duas hipóteses relativas às coalizões e uma referente ao aprendizado orientado a políticas públicas, a saber:

Hipótese 10 (Hipótese de Coalizão 05): Elites de grupos de interesses ideológicos (*purposive groups*) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais (JENKINS-SMITH; ST. CLAIR, 1993, p. 152).

Hipótese 11 (Hipótese de Coalizão 04): No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 213).

Hipótese 12: (Hipótese de Aprendizado 05): Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 219).

Na mesma fase, revisaram-se: a Hipótese 04, para evidenciar que as autoridades governamentais em certos casos têm poder para revisar os programas, mesmo sem mudanças na situação de dominância entre as coalizões; e a Hipótese 05, para deixar claro que os eventos externos, por si, só não são capazes de alterar diretamente os recursos e oportunidades dos atores do subsistema. As redações são as seguintes:

Hipótese 04 revisada (Hipótese de Mudança 01): Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 217).

Hipótese 05 revisada (Hipótese de Mudança 02): Mudar os atributos fundamentais de um programa de ação governamental requer ao mesmo tempo: (i) perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas); (ii) aproveitamento inteligente dessas oportunidades pela coalizão até então minoritária no âmbito do subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221-222).

Numa segunda fase, a partir de uma série de aplicações empíricas do modelo, Sabatier e Jenkins-Smith apresentaram alguns ajustes e complementações em relação às hipóteses do MCA. Em relação às formulações anteriormente apresentadas, estão presentes na redação atualizada das hipóteses apenas aperfeiçoamentos pontuais: na Hipótese de Coalizão 01, inserção da referência aos subsistemas maduros, para explicitar a diferenciação dos subsistemas nascentes; na Hipótese de Mudança 02, ajuste de redação, para deixar claro que perturbações externas constituem causa que é necessária, porém não suficiente, para alterações nos atributos fundamentais de um programa governamental; e, por fim, acréscimo

da Hipótese de Coalizão 06, derivada da tendência de os atores em situações altamente conflituosas perceberem seus oponentes como mais poderosos do que eles provavelmente são.

As redações com esses ajustes são as seguintes:

Hipótese de Coalizão 01 revisada: No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 129).

Hipótese de Mudança 02 revisada: Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 147).

Hipótese de Coalizão 06 revisada: Atores que compartilham crenças do núcleo político (*policy core*) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando vêem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 140).

Cumprido dizer que essas hipóteses, e a perspectiva analítica do MCA de uma forma ampla, vêm sendo aplicadas com êxito em áreas diversas como política ambiental, educação, defesa nacional, energia, regulação das telecomunicações, infra-estrutura e outras (FARIA, 2003, p. 7).

O conjunto completo das hipóteses do MCA está consolidado no Quadro 10, inserido no Anexo A. Deve-se destacar que a refutação dessas hipóteses não integra o escopo desta pesquisa. Elas serão utilizadas, basicamente, para a compreensão da conformação e da dinâmica do subsistema de políticas públicas em estudo. Quando os dados coletados permitirem, serão registrados indícios que apontam para sua confirmação ou não.

### 2.3.4 Críticas e complementações

Apresentam-se a seguir algumas críticas e complementações relativas ao MCA que, cumpre notar, não intentam esgotar o universo dos comentários disponíveis sobre o modelo. Selecionaram-se as análises nesse sentido que, nas obras estudadas, foram consideradas mais representativas.

John (1998, p. 172), em uma obra que estuda os principais tipos de abordagens para o estudo das políticas públicas, aponta algumas possíveis linhas de crítica ao MCA:

- por assumir que algumas relações no processo de formulação de política são estáveis, o MCA, em si, poderia não explicar a mudança política, necessitando do apoio de fatores externos para essa explicação;
- o MCA não seria uma abordagem tão integradora quanto seus autores pretendem, uma vez que não incorpora todos os aspectos de mudança e variação políticas, negligenciando instituições e escolhas individuais;
- o MCA tenderia a supervalorizar fatores externos e a negligenciar o papel dos interesses e as estratégias de formação das coalizões; e
- o estilo de interação de grupo, com um grande número de atores, especialmente os novos como analistas políticos e jornalistas, poderia não ser aplicável fora dos EUA.

Todavia, o próprio John classifica o MCA como uma abordagem integradora e afirma que, por examinar a interação entre mudanças externas e idéias, o modelo é quase capaz de encontrar critérios fortes para explicar a mudança política. Entende que, se Sabatier e pesquisadores associados reforçassem os vetores institucionais e incluíssem um modelo de ação humana, o MCA seria uma explicação completa de mudança e estabilidade políticas (JOHN, 1998, p. 171).

Bonafont (2004, p. 123) enfatiza que o MCA deixa em segundo plano as instituições e os aspectos organizacionais da política. Para ela, essa seria uma das diferenças mais importantes entre esse enquadramento analítico e as abordagens de estudo das redes de políticas públicas.

De Leon (1994, p. 177) lança críticas em outra vertente. Como Sabatier e Jenkins-Smith abordam aprendizado político e mudança durante períodos de uma década ou mais, o MCA pode não ser totalmente aplicável para explicar o gerenciamento de crises. Apresenta dúvidas, ainda, sobre a possibilidade de diferenciação entre as crenças do *policy core* e os aspectos instrumentais previamente às mudanças ocorrerem, ou seja, sobre a capacidade do modelo antecipar mudanças políticas.

Não obstante destacar a importância do trabalho de Sabatier e seus seguidores, Lindquist (2001, p. 13) salienta que crenças e valores concorrentes não contam a história toda, sendo igualmente relevantes capacidades e interesses dos atores nas redes de políticas públicas. Para ele, o MCA deve ser utilizado em combinação com outras abordagens.

Em relação a alguns dos estudos mais antigos aplicando o MCA, encontram-se questionamentos que apontam esforços gigantescos de coleta de dados que teriam sido despendidos para mapear a estrutura das coalizões ao longo do tempo por meio de pesquisas

quantitativas, e que acabaram comprovando hipóteses que poderiam ter sido lançadas a partir do senso comum. John (1998, p. 171) faz comentário nesse sentido a respeito do trabalho pioneiro de Sabatier e Brasher na Bacia do Lago Tahoe, o qual utilizou uma rigorosa metodologia de pesquisa quantitativa e concluiu pela emergência de duas coalizões: uma coalizão ambientalista e uma desenvolvimentista. O problema é que essas críticas talvez digam respeito mais a certas metodologias quantitativas de pesquisa do que ao próprio MCA.

Deve ser mencionado que mesmo Sabatier e Jenkins-Smith admitem a necessidade de alguns ajustes no MCA, como maior atenção ao papel das instituições (1999, p. 153). Ademais, reconhecem que o modelo, de certa forma, negligencia questões como os conflitos distributivos internos entre os membros de cada coalizão ou a tendência de cada indivíduo ou organização para o *free riding*, mas suspeitam que tais problemas ocorram mais nos grupos de interesses materiais do que nos ideológicos (1999, p. 138). De uma maneira geral, propõem o desafio de revisar o MCA em face de determinados problemas de ação coletiva, especialmente os associados à coordenação interna à coalizão, diante da heterogeneidade institucional de seus membros.

Em relação a esse último aspecto, os autores do MCA citam *paper* de Fenger e Klok apresentado na Universidade de Twente, Holanda (1998, *apud* SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 141), que analisa a relação entre crenças e interdependência organizacional e prevê quatro diferentes posições para os atores, reunidas no Quadro 01 de forma a facilitar sua visualização.

Crenças	Interdependência organizacional	
	Simbiose	Competição
Congruência	Mesma coalizão	Mesma coalizão (conflitos distributivos)
Divergência	Diferentes coalizões (moderação)	Diferentes coalizões

**Quadro 01 – Relação entre crenças e interdependências organizacionais.**

Fonte: adaptado de Fenger e Klok (1998, *apud* SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 141).

Quando dois atores têm crenças congruentes e interdependência simbiótica, vão ser membros de uma mesma coalizão e os problemas de coordenação serão facilmente solucionados. Crenças divergentes e interdependência competitiva colocam os atores claramente em diferentes coalizões. A situação torna-se mais complexa quando há congruência nas crenças e interdependência competitiva, surgindo conflitos distributivos internos nas coalizões. Quando entre atores de diferentes coalizões há interdependência

simbiótica, eles provavelmente não serão atores fortes, atuarão com moderação, tentando despolitizar suas interdependências.

Também na linha de complementação, encontra-se interessante trabalho de Weible (2005) que procura estudar o poder explicativo de dois fatores antecedentes para as relações nas redes de políticas públicas: as crenças compartilhadas, consoante o MCA, e a influência percebida. Ele testa empiricamente duas hipóteses. Associada ao MCA, a primeira prevê que *stakeholders* tendem a interagir mais com atores que têm crenças fundamentais congruentes do que com atores que têm crenças fundamentais divergentes. Associada à Teoria da Dependência de Recursos, a segunda prevê que *stakeholders* tendem a interagir mais com atores que são percebidos como influentes – independentemente de suas crenças – do que com atores que são percebidos como não influentes.

Para o MCA, há um *overlap* entre as redes de coordenação e de aliados. Os resultados da pesquisa de Weible confirmam que os atores têm relações de coordenação e busca de informações e conselhos predominantemente com atores de crenças similares. Todavia, em subsistemas complexos de políticas públicas, com afiliações organizacionais influentes que controlam recursos, mostra-se que os atores, em certo grau, têm de manter relações de coordenação, e obter informações e conselhos, com atores influentes de crenças divergentes. Nas relações entre *stakeholders* com crenças divergentes, evidencia-se mais desconfiança e suspeição do que nas relações entre o mesmo sistema de crenças. Enquanto a maioria das relações no âmbito de uma coalizão é de cooperação, entre coalizões divergentes é de competição. Mesmo com esses resultados caminhando na direção de reforço do MCA, conclui-se que a influência percebida é também um fator explicativo relevante na explicação de relações de coordenação (WEIBLE, 2005, p. 472).

Cabe registrar que Lindquist também aponta para a relevância das relações de cooperação entre coalizões concorrentes, em resposta a eventos críticos ou em antecipação de mudanças de maior porte (2001, p. 16).

### **2.3.5 Os mais recentes aperfeiçoamentos do MCA**

Em publicação do início de 2007, Sabatier, em co-autoria com Weible, apresenta uma análise atualizada sobre o MCA. Se Sabatier e Jenkins-Smith citavam 34 exemplos práticos da aplicação do modelo entre 1987 e 1998 (1999, p. 126), desta vez são mencionados 54 casos

adicionais, sendo dezenove da Europa, catorze dos EUA e os demais de diversos outros países.

Para fazer frente ao desafio do crescente escopo de aplicação do MCA, inclusive em países com regimes corporativos ou mesmo com regimes tendentes ao autoritarismo, Sabatier e Weible propõem ajustes no modelo que, sem dúvida, são relevantes, mas não chegam a alterar sua substância (2007, p. 199-207):

- complementação e aperfeiçoamento da abordagem relativa às limitações e recursos dos atores do subsistema; e
- acréscimo de dois caminhos adicionais para a mudança política, o choque interno e o acordo negociado.

Conforme exposto acima, o diagrama do MCA apresenta dois conjuntos de variáveis externas ao subsistema: os parâmetros relativamente estáveis do sistema (atributos básicos da área do problema, distribuição básica de recursos naturais, valores socioculturais fundamentais e estrutura social, e estrutura de regras básicas do sistema político) e os eventos externos (mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública ou nas coalizões governamentais, decisões políticas de outros subsistemas ou seus impactos), que têm um menor grau de estabilidade. Os dois conjuntos de fatores afetam os recursos e as limitações dos atores do subsistema.

Sabatier e Weible propõem agora a inserção de uma nova categoria de variáveis, as estruturas de oportunidade das coalizões, para mediar os parâmetros estáveis e o subsistema. Com base em Lijphart, identificam nesse sentido dois conjuntos de variáveis (2007, p. 2000):

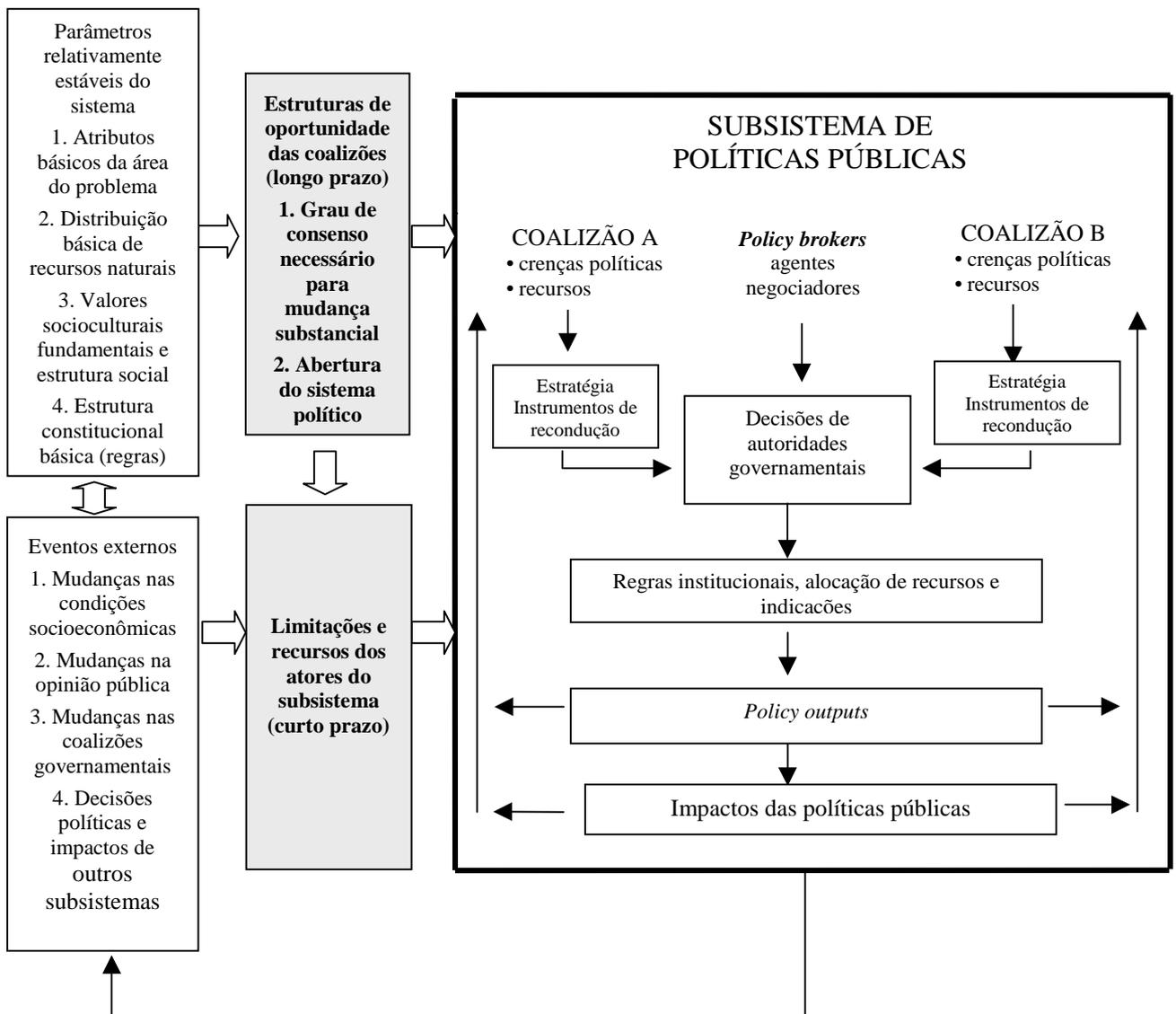
- o grau de consenso necessário para mudança significativa nas políticas públicas; e
- a abertura do sistema político, a qual, por sua vez, é função do número de fóruns a que as propostas de mudança precisam ser submetidas e da acessibilidade de cada fórum.

Em regra, quanto mais elevado o grau de consenso necessário para mudança significativa na política, maior a tendência de as coalizões serem inclusivas, buscarem o acordo e compartilharem informações com os oponentes.

Quanto à abertura do sistema político, os autores afirmam que, em regimes mais corporativos, as coalizões terão menos atores e incentivos para que atores moderados procurem atuar como mediadores. Reconhecem que o MCA provavelmente encaixa-se com maior facilidade à complexidade dos regimes pluralistas, mas defendem a aplicabilidade do modelo para a análise de regimes corporativos e também de regimes menos democráticos.

Estruturas de oportunidade pluralistas tenderão a ter normas moderadas de compromisso e sistemas de decisão abertos. Estruturas corporativas envolverão normas fortes de compromisso e sistemas de decisão mais restritivos. Sistemas do tipo *Westminster* tenderão a normas fracas de compromisso e participação relativamente restrita. Há casos também de combinação de normas fracas de compromisso e participação restrita (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 201).

A partir da análise das estruturas de oportunidade das coalizões, Sabatier e Weible propõem aperfeiçoamentos no diagrama do MCA, conforme a Figura 03. Os pontos objeto de ajustes em relação ao diagrama anterior, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, estão ressaltados em cor diferente.



**Figura 03 – Diagrama do MCA (2005)**

Fonte: adaptado de Sabatier e Weible (2007, p. 202).

Sabatier e Weible, inspirados por alguns trabalhos que aplicaram o MCA, apresentam uma tipologia dos recursos relevantes detidos pelas coalizões. Desde a formulação inicial do MCA, as coalizões são apontadas como conjunto de atores que compartilham crenças políticas e detêm determinados recursos. Nas análises calcadas no modelo, todavia, os recursos têm sido elementos muito pouco estudados.

Os tipos de recursos relevantes identificados por Sabatier e Weible (2007, p. 201-203) são os seguintes:

- autoridade legal para decisões em termos de políticas públicas;
- opinião pública;
- informação;
- recursos financeiros;
- tropas mobilizáveis; e
- liderança com habilidade.

Os atores com autoridade legal para decidir são vistos no MCA como membros potenciais das coalizões de advocacia. Uma das características da coalizão dominante é exatamente ter mais membros em posição de autoridade do que as coalizões minoritárias. Em parte, isso decorre do apoio da opinião pública, que elege representantes que defendem as idéias expostas pela coalizão dominante. Por isso, as coalizões costumam despender tempo considerável tentando obter o apoio da opinião pública.

Informação sobre a severidade e as causas do problema, e sobre os custos e benefícios associados às diferentes alternativas em termos de políticas públicas, também constitui importante recurso para as coalizões. O MCA assume que os participantes utilizam estrategicamente a informação para obter vitórias políticas nas lutas contra seus oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203), e enfatiza o papel dos pesquisadores no âmbito das coalizões.

Os recursos financeiros podem ser utilizados para obter outros recursos, por meio da produção de informação, campanhas para obtenção de apoio da opinião pública, financiamento de campanhas eleitorais etc. As tropas mobilizáveis, por sua vez, têm função especial quando as coalizões contam com poucos recursos financeiros.

Por fim, quando a liderança atua de forma eficaz, mediante o uso estratégico dos recursos existentes e a atração de novos, asseguram-se elementos importantes para o sucesso

da coalizão. Empreendedores políticos habilidosos são um componente-chave de mudanças efetivas nas políticas públicas.

Além da estrutura de oportunidades das coalizões e da tipologia dos recursos, Sabatier e Weible apresentam, como já mencionado, dois caminhos alternativos para a mudança política, o choque interno e o acordo negociado.

A versão original do MCA colocava os choques externos no subsistema como uma causa necessária para a mudança significativa nas políticas públicas. Uma das hipóteses iniciais de mudança política era que os atributos fundamentais de um programa de ação governamental não seriam alterados na ausência de perturbações significativas externas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, coalizões governamentais ou decisões políticas de outros ecossistemas. Uma mudança de maior porte decorrente apenas de forças internas seria inviável, em razão de cegueiras de percepção associadas aos sistemas de crenças.

Sabatier e Weible acrescentam agora os choques internos como um caminho relevante para mudanças substanciais. Falam, com base em Kingdon (1995) e Birkland (1998), em eventos focalizadores que atraem a atenção pública, ressaltam vulnerabilidades, falhas ou negligências nas políticas públicas, contribuem com novas informações e, também, têm potencial para abalar o equilíbrio de forças entre os atores do subsistema. Destacam, contudo, que, de forma diferente de outras abordagens, o MCA considera importante a distinção entre eventos internos e externos ao subsistema, a qual auxilia a identificação do tipo de choque, da resposta dos atores políticos e dos efeitos potenciais.

A título de exemplo, citam os desastres internos ao subsistema, como um grande derramamento de óleo, que teria relação direta com atores integrantes do subsistema da política do petróleo. O choque interno coloca as crenças do *policy core* da coalizão dominante diretamente em questão, enquanto a relevância dessas crenças não fica clara no caso de choques externos.

Assumindo, de forma coerente com o MCA, que os subsistemas de políticas públicas, ou pelo menos a maioria deles, são dominados por uma coalizão com uma ou mais coalizões minoritárias, há duas ramificações possíveis a partir dos choques internos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 204-205):

- os choques internos (e também os choques externos) têm potencial para redistribuir recursos políticos de peso, como apoio público, suporte financeiro etc.; e

- os choques internos, ao indicarem falhas nas políticas da coalizão dominante, confirmam crenças da coalizão ou coalizões minoritárias e aumentam a dúvida no âmbito da coalizão dominante.

Outro caminho alternativo de mudança apontado por Sabatier e Weible são os acordos negociados, na ausência de perturbações externas ou internas de maior vulto. Na verdade, esse caminho tem relação com o aprendizado orientado a políticas públicas já previsto nas hipóteses do MCA, o qual se vincula, entre outros fatores, ao *feedback* interno derivado da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões.

Se o aprendizado orientado a políticas públicas era reconhecido como um vetor relevante para a mudança política, isso dizia respeito notadamente aos aspectos instrumentais dos sistemas de crenças. Sabatier e Weible dão ao aprendizado, agora, significado adicional, ao associá-lo aos mecanismos de resolução alternativa de conflitos. Em palavras diretas, passa-se a admitir que acordos negociados, em determinadas situações críticas, possam gerar mudanças de maior vulto. Para tanto, são apontadas algumas prescrições para que possam ser efetivados acordos que abranjam mais do que aspectos instrumentais, a maior parte das quais também podem ser encontradas em abordagens teóricas sobre resolução alternativa de conflitos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 206-207):

- a situação deve ser tal, que as diferentes partes vejam a continuidade o *status quo* como inaceitável, ou seja, um “beco sem saída”;
- as diferentes partes devem concordar com a participação na negociação de representantes de todos os grupos relevantes de *stakeholders*;
- devem ser escolhidos mediadores neutros e hábeis;
- a regra de decisão por consenso deve ser adotada, para evitar problemas na implementação dos acordos firmados;
- os recursos financeiros para implementação dos acordos devem vir das diferentes coalizões;
- as negociações devem durar tempo suficiente para que se chegue a acordo e contar com continuidade na participação dos negociadores;
- parte substancial dos conflitos em negociação deve estar associada a questões com base empírica, uma vez que questões de cunho essencialmente normativo, em regra, não são suscetíveis a acordos;
- deve ser construída confiança mútua entre os negociadores, o que pode levar tempo considerável; e

- os fóruns alternativos de apelação para *stakeholders* insatisfeitos devem ser em número reduzido, ou ser relativamente custosos, isto é, os caminhos alternativos à negociação devem mostrar-se pouco atrativos.

Os dois caminhos adicionais recentemente apontados para a mudança política – choques internos e acordos negociados principalmente em situações de “beco sem saída” – parecem procurar responder a críticas, já aqui expostas, de que o MCA poderia não ser totalmente aplicável para explicar o gerenciamento de crises (DE LEON, 1994, p.177) ou, ainda, de que estaria presente no MCA uma supervalorização dos fatores externos (JOHN, 1998, p. 172).

Sabatier e Weible destacam que, não obstante as alterações apresentadas no MCA, permanecem sem alteração, desde a primeira versão do modelo alguns princípios básicos (2007, p.208):

- o modelo do indivíduo calca-se na psicologia social;
- o foco do *policymaking* é o subsistema de políticas públicas;
- os atores principais são as coalizões de advocacia, unidas por crenças comuns; e
- a preocupação com o papel da ciência nas políticas públicas é relevante.

Além disso, esses autores explicitam que é importante as coalizões serem compreendidas de uma forma integrada que também considere as abordagens relativas às redes de políticas públicas, ponto em relação ao qual já há avanços, bem como serem desenvolvidos estudos voltados ao aperfeiçoamento do MCA mediante a inserção de análises sobre ação coletiva, variáveis institucionais que estruturam a formação e o comportamento das coalizões, o papel do poder e das lideranças, efeitos das inovações tecnológicas na estrutura dos subsistemas e outros aspectos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 209).

### **2.3.6 A aplicabilidade do MCA à política ambiental**

Conforme já referido, grande parte das aplicações iniciais do MCA apresenta relação com política ambiental. Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 126) citam 34 exemplos práticos de aplicação do MCA no período entre 1987 e 1998, dos quais 23 envolvem política ambiental ou energética. Há estudos amplos, relativos a determinadas políticas nacionais – política energética dos EUA, política florestal nos EUA, política ambiental na Polônia etc. –, e estudos específicos para questões locais – política ambiental no Lago Tahoe, política de

recursos hídricos na Bahia de São Francisco, controle da poluição por veículos automotores na Califórnia etc.

Em sua avaliação mais recente, Sabatier e Weible (2007, p. 217-219) citam 54 exemplos de trabalhos publicados entre 1999 e 2006, sendo 26 relacionados à política ambiental ou energética, e 28 relacionados a questões econômicas ou sociais, como tributação, saúde pública, educação etc. No campo da política ambiental, há concentração de trabalhos sobre determinadas políticas nacionais, como florestas, controle de poluição, mudanças climáticas e outros temas, mas também permanecem alguns trabalhos com abrangência mais local, como a política de recursos hídricos nos Estados da Califórnia e Washington nos EUA e outros.

Deve ser dito que começam a surgir esforços de análise de políticas transnacionais, como o interessante trabalho de Sewell sobre a política de mudanças climáticas (2005, 2006), que analisa, entre outros pontos, o *overlap* entre os subsistemas nacionais e o subsistema internacional relativos ao tema.

As várias experiências práticas de aplicação do MCA à questão ambiental parecem reforçar a posição dos autores do modelo, que o sustentam como próprio para compreender situações que envolvem conflitos políticos substanciais e alta complexidade técnica (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 125). Na mesma linha, França entende que o MCA é particularmente aplicável a contextos onde o poder é difuso e há uma multiplicidade de atores que interagem segundo esquemas de relacionamentos complexos (2002, p. 279). Poder difuso, conflitos políticos substanciais e complexidade técnica parecem ser características da política ambiental na maior parte dos países e também em nível internacional.

Entre os diferentes textos disponíveis aplicando o MCA à política ambiental, a título de exemplo de como o modelo pode ser apropriado para o estudo da política nacional de biodiversidade e florestas, pode ser utilizado o trabalho de McLain (1993) sobre a política florestal nos EUA. Embora já um pouco antigo, a configuração das coalizões explicitada nessa pesquisa parece uma demonstração clara da importância das idéias para as ações dos diferentes atores políticos e, mais do que isso, do impacto dos valores do ambientalismo moderno, embutidos nas crenças de uma das coalizões delimitadas pela referida autora.

Conforme explica McLain, o Serviço Florestal dos EUA, fundado em 1905 por Gifford Pinchot, estabeleceu o tom da política florestal norte-americana durante quase todo o século XX, marcado por valores utilitaristas: a floresta como uma fonte de *commodities*, a manutenção de florestas federais como uma reserva para o caso de esgotamento das reservas

privadas; e a gestão florestal com base em princípios científicos (1993, p. 1). A posição de Pinchot era bastante distinta daqueles que, como John Muir do *Sierra Club*<sup>14</sup>, estavam preocupados com a constituição de parques nacionais. O novo movimento ambientalista já era bipartido entre conservacionistas e preservacionistas, divisão que deixa marcas importantes para o futuro do debate ambiental não apenas nos EUA<sup>15</sup> (FRANCO, 2000, p. 77-80).

McLain explica que as mudanças no Serviço Florestal norte-americano começam a ocorrer a partir dos anos 60 do século passado, com a pressão da população para que fossem adotadas outras finalidades para as áreas florestadas, além da potencial produção madeireira, como a recreação e a proteção da vida silvestre. A partir de 1976, com a aprovação do *National Forest Management Act*, passou-se a exigir o cumprimento dessas demandas sociais.

Há progressivamente uma significativa mudança na visão sobre as florestas, que passam a ser vistas como sistemas de suporte da vida e apenas secundariamente como reservatórios de *commodities*. Aplicando o MCA à política florestal nos EUA no período 1986-1993, McLain procurou identificar as coalizões de advocacia existentes e seus *core beliefs*. Delimitaram-se duas coalizões: *Tree Farm* e *Mother Earth*, com as crenças identificadas no Quadro 02. Cabe dizer que as coalizões encontradas por McLain estão bastante próximas das coalizões encontradas por Elliot e Schlaepfer na política florestal da Suécia (2001, p. 650).

Assumindo que o MCA em princípio é plenamente aplicável ao estudo da política ambiental, cabem alguns comentários sobre a delimitação do subsistema a ser estudado. De uma forma geral, a lógica interna do MCA impõe o delineamento preciso dos limites do subsistema. Perceba-se que algumas das hipóteses do modelo dependem da distinção entre o núcleo político (*policy core*) e os aspectos instrumentais do sistema de crenças, e que os limites do subsistema interferem com essa distinção. Sabatier e Jenkins-Smith enfatizam que, nos domínios de políticas públicas que têm abrangência intergovernamental, claramente o caso da política ambiental, as questões referentes à delimitação dos subsistemas assumem particular importância (1999, p. 137).

<sup>14</sup> *Sierra Club* é uma grande organização ambientalista norte-americana fundada em 1892 por John Muir.

<sup>15</sup> Na visão tradicional, o conservacionismo é associado a uma abordagem para a gestão da terra que enfatiza a conservação eficiente dos recursos naturais, de forma a que eles possam ser mais tarde empregados para o benefício da sociedade, enquanto o preservacionismo é uma abordagem baseada em uma atitude de reverência perante a natureza, especialmente a vida selvagem, que advoga a proteção do recurso natural contra qualquer forma de utilização (CARTER, 2001, glossário). Hoje, a conservação da natureza é entendida como um conceito mais amplo, que inclui a preservação (Lei nº 9.985, de 2000, art. 2º, inciso II).

<b>Crenças</b>	<b>Coalizão <i>Mother Earth</i></b>	<b>Coalizão <i>Tree Farm</i></b>
Visões sobre a floresta	Sistema de suporte da vida.	Repositório de <i>commodities</i> .
Critérios básicos para seleção das ações de gestão	Manutenção da saúde ecológica; manutenção ou aumento da diversidade.	Maximização da eficiência econômica; maximização da previsibilidade.
Critérios sobre justiça distributiva	Equidade intergeracional; equidade entre espécies.	O bem-estar da presente geração é mais importante do que o das futuras gerações.
Definição do “problema”	Sem crescimento das árvores até a maturidade não seremos capazes de manter ecossistemas saudáveis; sem ecossistemas saudáveis nós não teremos sociedades saudáveis.	A prosperidade econômica depende de suprimentos adequados de madeira; crescimento até a maturidade é um meio ineficiente de produção de madeira e, portanto, árvores antigas precisam ser substituídas por árvores novas, mais eficientes.
Escopo da ação governamental	O governo deve assegurar que o ecossistema permaneça saudável.	O governo deve assegurar um suprimento contínuo de madeira para a indústria.
Soluções preferíveis de políticas públicas	As árvores antigas devem ser deixadas à parte; deve haver modificação das práticas de renovação de árvores em terras federais e privadas.	Deve haver menos regulação nas práticas de extração madeireira; nada deve ficar à parte.
Visões sobre a participação pública	Há necessidade de maior participação do público.	Há necessidade de menor participação do público; deixem os profissionais florestais decidirem.
<i>Locus</i> preferível para o <i>decision-making</i>	Congresso Nacional.	Agências de gestão fundiária.

### **Quadro 02 – Coalizões na política florestal dos EUA (1986-1993)**

Fonte: McLain (1993).

Há trabalhos aplicando o MCA ora considerando subsistemas específicos para cada nível governamental, ora considerando os atores inseridos num único subsistema não-diferenciado, independentemente do nível de governo em que atuam. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith, a opção do pesquisador em relação a uma ou outra abordagem liga-se a verificações empíricas sobre a autonomia legal de cada nível de governo, bem como sobre a integração dos atores entre os diferentes níveis de governo (1999, p. 137). Note-se que subsistemas subnacionais eventualmente considerados estarão, muitas vezes, inseridos em um subsistema nacional.

No caso da política ambiental no Brasil, como em tese deveria haver uma atuação integrada de seus principais atores, em função das diretrizes estabelecidas pela lei que rege a política nacional do meio ambiente, da existência do Sisnama e, também, da significativa concentração de poder normativo no Conama, em princípio poder-se-ia optar por um subsistema único não-diferenciado. Parece que esse caminho pode vir a apresentar especial interesse se a intenção for enfatizar as visões relativas à distribuição adequada de autoridade

entre os diferentes níveis de governo, os quais, na estrutura proposta por Sabatier e Jenkins-Smith, costumam integrar o núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças das coalizões (1999, p. 133).

Ainda em relação à delimitação do subsistema, deve ser dito que, muito embora haja informações a respeito de casos que se equiparariam a uma pesquisa ampla aplicando o MCA à nossa política nacional do meio ambiente, como o estudo de Jenkins-Smith (1988/90) sobre a política energética dos EUA e o estudo de Andersson (SABATIER; JENKINS SMITH, 1999, p. 126) sobre a política ambiental na Polônia (1998), ou o estudo de Ladi (2005) sobre a política ambiental na Grécia (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 218), outras linhas de trabalho merecem ser também consideradas.

Há questões de políticas públicas presentes na política nacional do meio ambiente que, provavelmente, podem e devem ser abordadas como fundamentando subsistemas específicos, que comporiam o subsistema mais amplo de política ambiental. Se forem analisados com cuidado os requisitos de um subsistema maduro de políticas públicas propostos por Sabatier e Jenkins-Smith, é bastante provável que se chegue à conclusão de que domínios mais restritos que integram a política nacional do meio ambiente – a conservação da biodiversidade e a proteção das florestas, o controle da poluição, o gerenciamento dos recursos hídricos etc. – podem e provavelmente devem ser estudados de forma específica para fins de aplicação do MCA. Um conjunto de análises de diferentes subsistemas específicos inseridos no subsistema mais amplo de política ambiental apresenta uma riqueza de informações que seria inviável a partir de uma abordagem unificada.

### **2.3.7 A aplicabilidade do MCA ao caso brasileiro**

A aplicabilidade do conceito das coalizões ao caso brasileiro é outra questão que merece comentário específico. Conforme já registrado, uma das críticas apontadas ao MCA é que a noção de coalizões baseadas em ideologias e não em afiliação organizacional, incluindo atores governamentais de diferentes níveis de governo, líderes de grupos de interesse e membros de diferentes organizações não-governamentais, jornalistas, pesquisadores e outros especialistas, não seria plenamente aplicável fora do contexto norte-americano. Além disso, os pressupostos pluralistas do modelo estabeleceriam um vínculo essencial com a realidade dos EUA. Em países com arenas de formulação de políticas públicas mais fechadas, o MCA seria menos aplicável (CARTER, 2001, p. 183).

Faz-se evidente que, de acordo com as especificidades do sistema político de cada país, as coalizões assumirão características diferenciadas, tanto em sua forma de atuação quanto em sua composição. Os próprios Sabatier e Jenkins-Smith chamam a atenção para algumas particularidades da análise relativa à aplicação do modelo em países parlamentaristas. Citam exemplos da utilização do modelo em países em desenvolvimento, salientando a necessidade de o sistema político admitir algum grau de dissenso em relação às políticas da coalizão dominante para que o MCA possa ser aplicado (1999, p. 152). Mais recentemente, conforme já explicado, Sabatier e Weible efetivaram ajustes pontuais no modelo exatamente para que possa ser aplicado em países com regimes corporativos ou mesmo com regimes tendentes ao autoritarismo (2007, p. 199-207).

Numa primeira análise, não se evidenciam razões para duvidar que as coalizões com participação ampliada em relação aos tradicionais “triângulos de ferro” possam ajustar-se à realidade brasileira. A noção mais aberta de participação nas coalizões em princípio soa condizente não apenas com a realidade de países como os EUA, mas também com a realidade de grande parte dos subsistemas mais relevantes de políticas públicas nas sociedades modernas. Faria, quando questiona a aplicação das perspectivas analíticas que privilegiam o papel do argumento e do convencimento ao universo político brasileiro, no qual o conflito seria muitas vezes camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência de relações clientelistas, excepciona o MCA em razão de o modelo mesclar relações de conflito e cooperação (2003, p. 10). Ademais, não se pode negar que nosso país avançou bastante na direção do pluralismo político.

Encontrou-se um exemplo de trabalho adotando o MCA no caso brasileiro que traz conclusões animadoras em relação à aplicabilidade do modelo no país: o trabalho de França (2002) sobre a política de controle de drogas ilícitas, já citado nesta dissertação.

Especificamente em relação à área aqui em estudo, deve ser mencionado que, principalmente após a Constituição de 1988 e a realização da Rio-92, parece consolidada uma tradição de debates abertos sobre as principais questões que conformam a política nacional do meio ambiente. Basta uma rápida olhada na extensa lista de audiências públicas realizadas no Congresso Nacional para discussão de temas associados à política ambiental, ou das reuniões do Conama e suas várias câmaras técnicas, para verificar que as decisões nesse campo, em regra, não costumam ocorrer de forma encoberta. De toda forma, a avaliação concreta da aplicabilidade do MCA à formulação da política ambiental brasileira deve ser efetivada de maneira mais consistente por meio de investigações empíricas.

Cumprir notar que, no caso da política nacional do meio ambiente, há alguns elementos que apontam para uma participação crescente dos “novos” atores dos subsistemas de políticas públicas apontados por Sabatier e Jenkins-Smith. Determinados jornalistas são, hoje, referência importante nos debates sobre a nossa política ambiental<sup>16</sup>. Analistas políticos, pesquisadores e jornalistas estão, cada vez mais, participando dos debates sobre política e legislação ambiental no Legislativo federal.

Têm tido participação crescente nesses debates relativos à política ambiental, também, alguns membros do Ministério Público federal e estadual. Há membros do Ministério Público que dedicam grandes esforços ao acompanhamento sistemático dos processos de debate e decisão sobre a legislação ambiental formulada tanto pelo Congresso Nacional, quanto pelo Conama<sup>17</sup>. Provavelmente, no caso brasileiro, esses profissionais também poderiam ser considerados como um “novo” tipo de ator no subsistema de políticas públicas. Percebe-se que esse tipo de acompanhamento, em tese, não integra as atribuições institucionais do Ministério Público.

Em relação à forma de atuação das coalizões, afirmam Sabatier e Jenkins-Smith que, nos EUA, os esforços feitos pelas coalizões sobre agências administrativas ou cortes de justiça tendem a ser menos custosos e mais suscetíveis a sucesso do que as estratégias direcionadas aos legisladores. Como as coalizões vão tentar utilizar os recursos de forma eficiente, ou seja, produzir os maiores benefícios políticos em relação aos custos envolvidos, e como a alteração da legislação traz grandes benefícios, mas é de difícil concretização em um sistema de separação de poderes, elas tenderiam a priorizar a atuação junto a agências administrativas ou ao Judiciário (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 142-143).

Essa constatação, certamente, terá de sofrer ajustes na realidade brasileira no que se refere à questão das cortes de justiça, uma vez que o sistema jurídico norte-americano, baseado na jurisprudência, incentiva a formulação de estratégias para influenciar as decisões judiciais. Como no nosso sistema jurídico as decisões, em tese, fundamentam-se acima de tudo em normas positivadas (escritas), os esforços das coalizões para influenciar as alterações

---

<sup>16</sup> Há vários jornalistas que, já há alguns anos, têm atuado com dedicação à questão ambiental em nível nacional: Washington Novaes, Marcos Sá Correa, André Trigueiro e outros. As matérias produzidas por eles, as quais assumem a defesa explícita de valores caros ao movimento ambientalista, costumam ser lidas por grande parte dos agentes técnicos e políticos que atuam na área. Há também, desde 1998, uma rede de discussão técnica estruturada nesse campo: a Rede Brasileira de Jornalistas Ambientais.

<sup>17</sup> Um exemplo de membro do Ministério Público com marcada atuação nessa linha há vários anos é Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, que foi nomeado Ministro do Superior Tribunal de Justiça em 2006. Sua indicação para o STJ foi bastante festejada pelo movimento ambientalista.

de leis e outras normas provavelmente representam uma parte relevante da atuação das diferentes coalizões, não obstante envolverem grau considerável de dificuldade.

## 2.4 IDÉIAS, VALORES E POLÍTICA AMBIENTAL

### 2.4.1 Uma tipologia dos discursos do ambientalismo moderno: a visão de Dryzek

Para o estudo dos aspectos levantados na parte introdutória desta dissertação, que inserem como ponto relevante a análise das idéias e valores que fundamentam a atuação dos principais atores do subsistema na política nacional de biodiversidade e florestas, faz-se necessário rever os principais tipos de posturas existentes em relação à questão ambiental.

Para tanto, pode-se ter na tipologia proposta por Dryzek (1997) um apoio valioso. Como esse autor trabalha a partir da ótica dos diferentes discursos, apresenta uma importante reunião de informações sobre as posições das diversas vertentes do movimento ambientalista, dos partidos políticos que se dedicam ao tema, dos agentes públicos e, também, do empresariado. Entenda-se o discurso, nesse caso, como um modo compartilhado de apreender o mundo, que repousa em pressupostos e pré-julgamentos que orientam a posição de seus subscritores nas análises, concordâncias e discordâncias em relação às questões que lhes são apresentadas (DRYZEK, 1997, p. 8).

Dryzek, um dos principais cientistas políticos contemporâneos, tem dedicado especial atenção ao impacto das inovações no processo deliberativo em políticas públicas relacionadas à crescente participação da sociedade civil. Considera-se que sua leitura dos discursos do ambientalismo moderno, que apresenta relação direta com a dimensão deliberativa das políticas públicas, reflete a grande experiência do autor com trabalhos sobre teoria democrática e política ambiental e, assim, pode facilitar a compreensão e assegurar maior consistência a algumas das análises apresentadas com base no MCA. A adoção de contribuições de Dryzek juntamente com o MCA, deve-se enfatizar, é uma inovação trazida pela pesquisa apresentada nesta dissertação.

Cumprir perceber, de início, que a classificação de discursos ambientalistas elaborada por Dryzek, como todo esforço classificatório, inclui necessariamente simplificações. Cabe notar, ademais, que a tipologia proposta pelo autor refere-se aos discursos que marcaram o cenário mundial a partir dos anos 60 do século passado, na onda do chamado moderno ambientalismo.

Desde o século XIX, havia movimentos preocupados com a questão ambiental, sobretudo com foco na proteção da vida silvestre, na erosão do solo e na poluição local, mas esses movimentos possuíam alcance bastante limitado (CARTER, 2001, p. 4). O nascente movimento ambientalista marcou-se pelo debate entre preservacionistas, preocupados com a preservação da vida selvagem, e os conservacionistas, preocupados com a administração racional dos recursos naturais. O ambientalismo moderno amplia sobremaneira esse quadro e passa a questionar, entre outros pontos, a própria sobrevivência da humanidade, a relação complexa do homem com a biosfera e a essência do capitalismo (FRANCO, 2000, p. 98-100).

A reunião de um conjunto de idéias e valores que marcam o moderno ambientalismo, para vários autores, estaria estruturando o ecologismo, uma nova ideologia política caracterizada por duas idéias centrais – a necessidade de repensar a relação ética entre o homem e a natureza e a crença de que há limites naturais ao crescimento –, e uma série de prescrições e estratégias para o alcance da sustentabilidade ambiental (DOBSON, 2000, *apud* CARTER, 2001, p. 11).

A primeira classe de discurso ambientalista moderno apontada por Dryzek é a do *survivalism* (1997, p. 22-44). Esse discurso tem marco inicial importante com a publicação, em 1972, do relatório “Os Limites do Crescimento”, financiado pelo Clube de Roma. Essa organização, fundada em 1968 tendo à frente o economista italiano Aurelio Peccei, congregando um grupo restrito de cientistas, educadores, economistas e humanistas de diferentes nacionalidades, propunha-se a funcionar como um “colégio invisível” com a finalidade de investigar e chamar a atenção dos governos para os grandes problemas que afligem a humanidade, entre eles a deterioração do meio ambiente (MEADOWS *et al.*, 1973). O relatório propunha a adoção da “Tese do Crescimento Zero”, relacionando diretamente o crescimento econômico à degradação ambiental.

O *survivalism* reconhece e enfatiza a importância dos recursos dos quais depende a existência humana. Os estoques de recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas são tratados como finitos. A população humana é vista como uma unidade agregada, cujo tamanho e crescimento têm implicações sérias. As elites técnicas e governamentais, hierarquicamente superiores à massa da população, são colocadas com papel central. O discurso é rico em metáforas, como as utilizadas para demonstrar a Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1999, p. 23-34), mostrando que os recursos naturais que pertencem a todos, e ao mesmo tempo a ninguém, tendem a serem utilizados competitivamente e desordenadamente.

Como opositor direto do *survivalism*, Dryzek coloca a resposta de Prometeu<sup>18</sup> (1997, p. 45-62). Os adeptos desse discurso, na prática, negariam a própria existência da natureza como algo além de um estoque de matéria ou energia. A natureza é enxergada como um ente passivo. O suprimento de recursos naturais seria infinito, uma vez que os homens teriam a capacidade de sempre recriar a matéria. A competição entre humanos é entendida como natural e, ainda, como um incentivo para que surjam meios inovadores de superar problemas. Vê-se pouca necessidade de o governo atuar especificamente em política ambiental. As questões ambientais seriam resolvidas via ciência e tecnologia. Ao contrário do *survivalism*, que nega capacidade de agir à população, o discurso de Prometeu celebra a capacidade de agir dos indivíduos, mas essencialmente como atores econômicos. Os adeptos desse discurso não costumam trabalhar com análise de interação de variáveis.

Dryzek apresenta três discursos diferenciados que poderiam ser reunidos sob uma categoria mais ampla de discursos do tipo *problem solving*: o racionalismo administrativo, o pragmatismo democrático e o racionalismo econômico.

O racionalismo administrativo (DRYZEK, 1997, p. 63-83) assume o *status quo* do capitalismo liberal como dado. O governo é associado ao Estado administrativo, tratado em termos monolíticos. Governar equivale a gerir racionalmente a serviço de um interesse público claramente definido, com o apoio da melhor *expertise* disponível. As pessoas são vistas como subordinadas ao Estado. Os adeptos desse discurso são praticamente agnósticos em relação a entidades como ecossistemas, estoques finitos de recursos, população, energia etc. Apesar de não chegarem à posição do discurso de Prometeu de celebrar a dominação humana, os racionalistas administrativos subordinam a natureza ao processo de solução de problemas pelos humanos. O Estado é o principal agente na solução dos problemas ambientais. O repertório do racionalismo administrativo inclui instituições e práticas como burocracias profissionais de gestão de recursos naturais, agências de controle de poluição, instrumentos regulatórios, avaliação de impacto ambiental e técnicas racionalistas de análise de políticas públicas.

O pragmatismo democrático (DRYZEK, 1997, p. 84-101) também assume o *status quo* do capitalismo liberal como dado. O governo, todavia, é associado não ao Estado unitário, mas sim a uma multiplicidade de processos de decisão dos quais os cidadãos fazem parte. Muitas concepções diferentes sobre os ecossistemas naturais e o mundo natural são

---

<sup>18</sup> Prometeu roubou o fogo divino de Zeus para dá-lo aos homens, que assim puderam evoluir e distinguir-se dos outros animais. Prometeu tem uma confiança absoluta na capacidade dos homens de resolverem os problemas a eles apresentados. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Prometeu>. Acesso em: 27 abr. 2007.

aceitas no debate democrático. Também se subordina a natureza ao processo de solução de problemas pelos humanos. Os pragmatistas democráticos celebram a igualdade entre os cidadãos. As relações políticas são vistas como interativas e mais complexas do que em uma hierarquia burocrática. A capacidade de agir está em todos os atores individuais ou coletivos, movidos por uma variedade de motivações. O instrumental do pragmatismo democrático inclui consultas públicas, resolução alternativa de conflitos, diálogo sobre as políticas públicas, legislação sobre direito à informação etc.

O mundo do racionalismo econômico (DRYZEK, 1997, p. 102-119) é povoado por atores econômicos, sejam consumidores ou produtores, motivados por interesses próprios e agindo racionalmente. Mercados, preços e propriedade têm vida real. Cidadãos estão ausentes desse discurso. O meio ambiente não aparenta força, surge como uma base para algumas decisões humanas que têm efeitos sobre outras pessoas. Não há algo como vida selvagem. Reconhece-se a existência de recursos naturais tendo em vista especialmente estabelecer os corretos direitos de propriedade sobre eles. Não se chega, contudo, a negar a existência de limites, como se faz no discurso de Prometeu. A relação básica entre os atores individuais e coletivos é a competição. Há uma posição ambígua em relação ao governo, visto quase como uma espécie de assembléia de egoístas racionais, mas com tarefas em relação ao interesse público. O racionalismo econômico é marcadamente antropocêntrico: a natureza existe para satisfazer vontades e necessidades humanas. A expressão instrumentos de comando e controle – como sinônimo de instrumentos regulatórios – tem sua gênese nesse discurso. Há uma ênfase generalizada em relação à liberdade. Direitos de propriedade e mercados livres são entendidos como solução para um amplo espectro de problemas. A privatização é solução para problemas ambientais. Se não se pode privatizar, “coloque-se a questão no mercado” é uma visão típica desse discurso, que propugna pela adoção dos chamados instrumentos econômicos de política ambiental.

Dryzek passa a analisar, então, o discurso do desenvolvimento sustentável (1997, p. 123-136), que seria atualmente predominante. Não obstante o conceito de desenvolvimento sustentável remontar a discussões anteriores relativas à aplicação nas sociedades do Terceiro Mundo de tecnologias de baixos custo e impacto ambiental, sua consagração, já com sentido mais amplo, vem com a publicação em 1987 do relatório Nosso Futuro Comum (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991), coordenado por Gro Brundtland. Amplamente debatido no processo da Rio-92, o conceito está hoje plenamente incorporado em documentos internacionais importantes como a Agenda 21.

As idéias fundamentais associadas ao desenvolvimento sustentável começam com o reconhecimento de que as aspirações legítimas da população mundial ao desenvolvimento não poderão ser concretizadas seguindo os passos até agora tomados pelos países industrializados, diante das limitações associadas aos ecossistemas. O crescimento econômico, então, necessita ser promovido de modo ambientalmente correto e também socialmente justo. A justiça, no caso, refere-se a questões distributivas não apenas entre a presente geração, mas também em relação às futuras gerações.

O olhar do discurso do desenvolvimento sustentável é global, mas ele, ao contrário do *survivalism*, também foca as questões regionais e locais. Abrange os sistemas naturais e sociais. Respeita a natureza, mas ainda é marcado pelo antropocentrismo. Apesar de tomar a economia capitalista como dada, entende que a estrutura dos sistemas políticos pode ser problemática. Com uma retórica de confiança, os adeptos desse discurso afirmam que podem ser conseguidos, ao mesmo tempo, crescimento econômico, proteção ambiental, justiça distributiva e sustentabilidade de longo prazo. No lugar da hierarquia, tem-se a cooperação. Os atores-chaves do desenvolvimento sustentável não são os gestores globais do *survivalism* ou os especialistas com uma hierarquia de gerentes à sua disposição dos racionalistas administrativos. Atores relevantes podem existir em muitos níveis, com ênfase para o papel das organizações intergovernamentais e não-governamentais. O desenvolvimento sustentável é um discurso para a sociedade civil global.

A seguir, Dryzek detalha o discurso da modernização ecológica (1997, p. 137-152). Relaciona esse discurso a performances bem sucedidas em política ambiental, nos anos 80 e 90 do século passado, de países como Alemanha, Japão, Holanda, Noruega e Suécia. Não obstante a adoção de diferentes caminhos, esses países teriam em comum alta eficiência energética, baixa emissão *per capita* de poluentes como dióxido de carbono e baixa produção *per capita* de resíduos sólidos domésticos. O conceito de modernização ecológica refere-se a uma reestruturação da economia política capitalista de acordo com linhas ambientalmente mais corretas. A degradação ambiental é vista como um problema estrutural, que deve ser enfrentado por alterações na forma como a economia se organiza, mas não impõe um sistema econômico-político totalmente diferente. As mudanças são conscientes e coordenadas, não um produto de uma “mão invisível” operando nos sistemas de mercado.

A chave para a ação efetiva é uma parceria entre governos, empresariado, ambientalistas moderados e cientistas tendo em vista a reestruturação ecológica do capitalismo, com diferentes posicionamentos a respeito da hierarquia ou igualdade entre esses

atores. Está caracterizada uma visão antropocêntrica, com a natureza subordinando-se aos desejos e cálculos humanos. Prosperidade econômica e proteção ambiental parecem caminhar de mãos dadas, configurando-se também aqui uma retórica de confiança. Ao contrário do discurso do desenvolvimento sustentável, todavia, a modernização ecológica faz silêncio sobre justiça social e desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo.

São citados exemplos de ferramentas da modernização ecológica, como a concepção de planos nacionais integrando critérios ambientais em todos os setores governamentais, a adoção do princípio da precaução<sup>19</sup> como guia para as ações em políticas públicas, o controle integrado das diferentes formas de poluição e a maximização de oportunidades para tecnologias ambientalmente corretas e de controle da poluição. Essas ferramentas podem variar bastante. O que os países que trilham o caminho da modernização ecológica teriam em comum, na visão de Dryzek, seria a relação consensual entre atores-chaves (1997, p. 141). Países como Alemanha, Japão, Holanda, Noruega e Suécia, em maior ou menor grau, poderiam ser entendidos como sistemas corporativos.

Na última parte da obra em análise, aborda-se uma série de posturas que integrariam o discurso do radicalismo verde (DRYZEK, 1997, p. 153-193). Há duas correntes principais, que abarcaria uma variedade de ideologias, movimentos, grupos e pensadores: o romantismo verde, que rejeita princípios básicos do iluminismo relacionados à manipulação da natureza e dos próprios homens, e o racionalismo verde, que abraça o iluminismo e a modernidade.

Os românticos verdes estão voltados ao desenvolvimento não de políticas ou instituições, mas sim de formas diferentes de subjetividade e de sensibilidade ecológica. O caminho para a mudança estaria nos indivíduos. A variedade mais conhecida entre os românticos seria a *deep ecology*, denominação que teria surgido como contraposição à *shallow ecology* que pretende reformar apenas algumas das práticas da sociedade industrial. Os seus dois princípios básicos são: igualdade biocêntrica, pela qual se entende que nenhuma espécie tem mais valor do que outra; e identificação com um ser orgânico superior que está além dos indivíduos. São citadas outras variedades dos românticos verdes, como o ecofeminismo cultural, a ecoteologia e o eco-comunalismo.

---

<sup>19</sup> Pelo princípio da precaução, inserido no item 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

No discurso dos românticos verdes, tem-se o pressuposto dos limites globais, assim como no *survivalism*, mas não há lugar para prescrições autoritárias. Trabalha-se com a natureza interna dos indivíduos. Em geral, não se tem interesse nas estruturas sociais ou instituições da sociedade industrial, ou mesmo em suas alternativas. Os românticos verdes têm pouco a dizer sobre governos, mercados ou políticas públicas. Acreditam que são idéias e não forças materiais os motores da história. Todas as pessoas podem ser agentes de mudança. Mais do que isso, a natureza está viva com significado e propósito, o que se aplica aos indivíduos, a espécies, a ecossistemas e talvez ao planeta como um todo.

Por seu turno, o racionalismo verde, segundo Dryzek, pode ser compreendido como uma radicalização seletiva e ecologicamente guiada dos valores modernos do iluminismo. Questiona-se a razão instrumental a serviço da arrogância antropocêntrica e o crescimento econômico descontrolado, e se acata a visão iluminista que questiona a hierarquia e defende a igualdade, os direitos humanos básicos e o livre diálogo.

Como integrantes do racionalismo verde, são citados: os partidos verdes europeus; a ecologia social, uma espécie de eco-anarquismo que nega a hierarquia na natureza e na sociedade, mas coloca o homem com papel especial por ter atingido autoconsciência, e se volta a questões como as injustiças na sociedade humana; o movimento da justiça ambiental, que se preocupa com o grau que os riscos gerados pela sociedade industrial, como contaminação por resíduos tóxicos, poluição do ar e da água etc., recaem mais fortemente nos pobres e nas minorias étnicas; o ecofeminismo social, o eco-marxismo; e outros.

No discurso dos racionalistas verdes, também há o pressuposto dos limites globais. A natureza é reconhecida na forma de ecossistemas complexos cujo bem-estar requer mudanças nas ações humanas. Mas a mudança necessária não é um retorno romântico à natureza. Acredita-se que as estruturas sociais, econômicas e políticas têm importante influência na solução dos problemas ambientais, que não pode ser reduzida à sensibilidade dos indivíduos que as integram. Os racionalistas verdes condenam a hierarquia, porque assumem uma relação de equidade entre os indivíduos, pelo menos em termos da capacidade de engajamento no debate sobre os fins coletivos. As relações competitivas no campo econômico devem ser contrabalançadas por estruturas políticas igualitárias. No lugar do simplismo da igualdade biocêntrica dos românticos, aponta-se para uma estrutura de relacionamento mais complexa. Acredita-se na atuação de uma variedade de atores, individuais e coletivos, incluindo pessoas, movimentos, partidos e Estados.

Dryzek explica que os discursos acima referidos não são sempre e inevitavelmente competidores (1997, p. 197). Uma forma fraca de modernização ecológica é compatível com o racionalismo administrativo ou com o racionalismo econômico. O radicalismo verde subscreve as idéias sobre limites globais do *survivalism*. E assim por diante. Mas também há bastante tensão entre os discursos. Os adeptos do *survivalism*, por exemplo, têm discordâncias fundamentais não apenas com o discurso de Prometeu, mas também com o discurso do desenvolvimento sustentável e outros.

Deve-se perceber que há discursos direcionados a aspectos diferentes da questão ambiental. O foco do *survivalism* e do discurso de Prometeu é global. Qualquer que seja a opção entre os dois, em tese caberia a adoção de um dos três discursos do tipo *problem-solving* no plano local (DRYZEK, 1997, p. 197).

As informações apresentadas sobre os diferentes discursos abordados por Dryzek estão resumidas no Quadro 03.

(continua)

<b>Discurso</b>	<b>Principais características</b>
<i>Survivalism</i>	Enfoque global. Estoques de recursos naturais e capacidade de suporte dos ecossistemas considerados finitos. Papel central para as elites técnicas e governamentais.
Discurso de Prometeu	Enfoque global. Suprimento dos recursos naturais considerado infinito. Questões ambientais vistas como solucionáveis por meio da ciência e tecnologia.
Racionalismo administrativo (discurso do tipo <i>problem solving</i> )	Posição neutra em relação a ecossistemas naturais, estoques finitos de recursos etc. Estado como principal agente na solução dos problemas ambientais. Instrumental: burocracias de gestão dos recursos naturais; instrumentos regulatórios; avaliação de impacto ambiental etc.
Pragmatismo democrático (discurso do tipo <i>problem solving</i> )	Concepções diferenciadas sobre os ecossistemas naturais, no âmbito de um debate democrático. Instrumental: consultas públicas; resolução alternativa de conflitos; legislação sobre direito à informação; etc.
Racionalismo econômico (discurso do tipo <i>problem solving</i> )	Mundo compreendido a partir dos agentes econômicos, consumidores ou produtores. Posição ambígua em relação ao governo. Foco nos instrumentos econômicos de política ambiental.
Desenvolvimento sustentável	Enfoque global, mas com atenção para questões regionais e locais. Respeito à natureza, mas em visão ainda antropocêntrica. Crença na conciliação entre crescimento econômico, proteção ambiental e justiça distributiva.

(conclusão)

<b>Discurso</b>	<b>Principais características</b>
Modernização ecológica	Degradação ambiental vista como problema estrutural. Instrumental: planos nacionais integrando critérios ambientais em todos os setores governamentais; adoção do princípio da precaução; etc.
Romantismo verde (discurso do radicalismo verde)	Foco na sensibilização ecológica dos indivíduos. Crença na igualdade biocêntrica. Pouca atenção com governos, mercados ou políticas públicas.
Racionalismo verde (discurso do radicalismo verde)	Questionamento da arrogância antropocêntrica e do crescimento econômico descontrolado. Defesa da igualdade, dos direitos humanos básicos e do livre diálogo. Estruturas sociais, econômicas e políticas com forte influência na solução dos problemas ambientais.

### **Quadro 03 – Discursos do ambientalismo moderno**

Fonte: adaptado de Dryzek (1997).

#### **2.4.2 As diferentes visões sobre os problemas ambientais e as políticas públicas**

O meio ambiente como objeto de políticas públicas apresenta um conjunto peculiar de características que, se não são individualmente um atributo exclusivo desse campo, somadas colocam-se como um desafio ímpar para os *policymakers*.

Em primeiro lugar, deve-se perceber que a política ambiental, em regra, atua sobre problemas que envolvem bens comuns, o que implica gerenciar problemas relevantes de ação coletiva. Os benefícios gerados pelo uso de um bem público muitas vezes estão concentrados nas mãos de produtores, enquanto os custos são espalhados amplamente (CARTER, 2001, p. 162-163). Essa constatação fundamenta posições como a do movimento de justiça ambiental, bem como a demanda inserida no paradigma do desenvolvimento sustentável por justiça distributiva entre a presente geração, em especial no que toca aos países do Terceiro Mundo, e em relação às futuras gerações.

Além disso, os problemas ambientais não respeitam limites nacionais, bem como se marcam por complexidade e incerteza, variação temporal e espacial e, não raro, por irreversibilidade (CARTER, 2001, p. 163-167). A incerteza e a irreversibilidade, combinadas, levam à construção de conceitos como o princípio da precaução, caracterizado por Dryzek como uma das ferramentas da modernização ecológica.

Cumprir lembrar, como característica que reflete estruturas institucionais e não aspectos intrínsecos do meio ambiente como objeto de políticas públicas, que a fragmentação administrativa gera a tendência de que se formulem e executem importantes decisões nas

áreas industrial, energética, agrícola etc., sem a devida atenção à questão ambiental (CARTER, 2001, p. 167). Não é de se estranhar que países que conseguiram integrar critérios ambientais em todos os setores governamentais sejam apontados como referências do discurso da modernização ecológica.

Outra característica na esfera institucional é a preponderância da atuação governamental por meio de intervenções regulatórias sobre as atividades que potencialmente degradam o meio ambiente. A regulação administrativa é, sem dúvida, o principal instrumento de políticas públicas no campo da política ambiental. Mais do que isso, em praticamente todos os países, a efetividade das intervenções regulatórias é sistematicamente limitada pela tensão entre crescimento econômico e proteção ambiental (CARTER, 2001, p. 168). A preocupação com essa característica está refletida, por exemplo, no paradigma do desenvolvimento sustentável, quando se defende que crescimento econômico e proteção ambiental podem caminhar juntos, e também na crítica aos instrumentos caracterizados como de comando e controle por parte dos racionalistas econômicos.

Cabe dizer que, além da regulação, há a possibilidade de o Estado atuar em política ambiental pelo incentivo a ações voluntárias, mediante a sensibilização tão defendida pelos românticos verdes e acordos voluntários que são bem aceitos, por exemplo, pelos adeptos do pragmatismo democrático, bem como pelos chamados instrumentos econômicos de política ambiental. Há uma extensa lista de instrumentos econômicos já em aplicação em diferentes países. Com impacto direto, podem-se citar as “taxas ecológicas”<sup>20</sup>, as cotas transferíveis, os subsídios à produção menos poluente e os sistemas de restituição de depósitos. Com impacto indireto, podem-se citar os impostos e subsídios a equipamentos, processos, insumos e produtos<sup>21</sup>.

A postura tradicional em política ambiental tem sido um tratamento setorial, como as outras áreas de políticas públicas, marcando-se por ações reativas, pontuais e táticas (CARTER, 2001, p. 169). Poucos países possuiriam políticas mais abrangentes, antecipatórias e estratégicas em relação à questão ambiental. A perspectiva tradicional é combatida com vigor pelo paradigma do desenvolvimento sustentável. A Agenda 21, o mais complexo dos

---

<sup>20</sup> Entenda-se a expressão “taxas” utilizada aqui não no sentido adotado pelo direito tributário, que define as cobranças compulsórias impostas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (art. 145, inciso II, da Constituição Federal), mas como abrangendo todos os tributos e preços públicos que, de alguma forma, levem em consideração a proteção ambiental.

<sup>21</sup> Há uma excelente base de dados sobre a aplicação dos instrumentos econômicos de política ambiental disponível em: <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>. Acesso em: 10 jan. 2007.

documentos derivados da Rio-92, certamente reflete um esforço de mudança de rumo em relação à postura tradicional em política ambiental.

Não obstante diversos fatores estruturais e institucionais reforçarem a postura tradicional, mudanças importantes têm ocorrido em termos de atuação governamental e da sociedade como um todo em relação ao meio ambiente. A análise dos fatores que levam a esse tipo de mudança pode ser feita, entre outras opções metodológicas, pela aplicação do Modelo das Coalizões de Advocacia (MCA), adotado na pesquisa aqui apresentada.

O MCA procura razões para as mudanças graduais com ênfase nos sistemas de idéias e valores dos principais atores da política pública em questão. Se esse modelo não atinge todos os aspectos da mudança política, não esmiuçando questões institucionais ou de poder da mesma forma que outros enquadramentos teóricos, o destaque aos sistemas de crenças parece particularmente coerente com as características do meio ambiente como objeto de políticas públicas, especialmente nos sistemas que asseguram nível considerável de abertura para o conflito político (CARTER, 2001, p. 182).

Um componente das diferentes visões sobre política ambiental, refletidas na tipologia de discursos do ambientalismo moderno proposta por Dryzek, que parece especialmente apropriado para a aplicação do MCA, são as posições das diferentes coalizões em relação ao papel de cada tipo de ator. Perceba-se que os discursos apresentados no subitem 2.4.1 tendem a posicionamentos bastante díspares em relação às funções do Estado, da comunidade científica, do empresariado, da sociedade civil, das comunidades tradicionais etc.

Outra vertente interessante para a análise das crenças das diferentes coalizões é a sua posição sobre a questão centralização *versus* descentralização. Nos discursos analisados por Dryzek, há posições bastante diferentes a esse respeito. O argumento centralizante, em regra, está ligado à preocupação com a magnitude e a complexidade dos problemas ambientais, que demandariam soluções formuladas primordialmente com o apoio de elites de especialistas. Os adeptos da descentralização, por seu turno, questionam o papel dos *experts* e sua relação com os outros membros da sociedade, e defendem formas democráticas de controle das decisões (RADCLIFFE, 2002, p. 21-45).

Verifica-se, pelo conjunto de informações reunidas neste capítulo, que há um extenso e rico material para o estudo das políticas públicas que poderia ser empregado na pesquisa aqui apresentada. Optou-se por adotar como principal marco analítico o MCA, com complementações advindas de outros autores, especialmente Drysek. Essa união das abordagens de Sabatier e associados e Dryzek, conforme já mencionado, é inovadora. No

capítulo seguinte, apresenta-se uma revisão de literatura sobre a conservação da biodiversidade e a proteção das florestas como objeto de políticas públicas no Brasil, elemento relevante para o desenvolvimento do trabalho mediante a aplicação do MCA.

### **3 A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

#### **3.1 PANORAMA HISTÓRICO E INSTITUCIONAL**

Para o estudo dos aspectos levantados na parte introdutória desta dissertação, faz-se importante esboçar um quadro sintético de como a proteção das florestas e a conservação da biodiversidade têm sido tratadas como objeto de políticas públicas em nosso país.

Franco ensina que, já em 1925, buscava-se institucionalizar a proteção das florestas no Brasil, por meio da criação do Serviço Florestal Federal, que se manteve inoperante, diante até mesmo da inexistência de legislação sobre o tema (2000, p. 89). Drummond explica que esse órgão “[...] não tinha orçamento, autoridade política e nem sequer terras públicas para manejar, isso tudo num dos países mais florestados do mundo” (1998, p. 134).

O pensamento sobre conservação da natureza no país à época teria sido bastante influenciado pelas idéias do nacionalista Alberto Torres, que acreditava na obrigação de a civilização manter reservas destinadas às futuras gerações e proteger os recursos naturais contra a exploração imprevidente. O nacionalismo presente em uma geração pioneira de conservacionistas ter-lhes-ia garantido penetração entre movimentos cívicos então atuantes e influência sobre o governo (FRANCO, 2000, p. 93).

A Constituição Federal de 1934<sup>22</sup> previa a competência privativa da União para legislar sobre florestas (art. 5º, inciso XIX, alínea “j”) e a competência concorrente da União e dos estados para proteger as belezas naturais (art. 10, inciso III). A competência para legislar sobre florestas não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar sobre o mesmo tema (art. 5º, § 3º). Datam do mesmo ano o primeiro Código Florestal e o elogiado Código de Águas. Também em 1934 foi convocada a primeira Conferência Brasileira sobre Proteção da Natureza.

A Constituição de 1937 manteve a competência privativa da União para legislar sobre florestas (art. 16, inciso XIV). Previa que, independentemente de autorização, os estados poderiam legislar para suprir as deficiências da lei federal ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensassem ou diminuíssem as exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal, até que esta regulasse o tema (art. 18, alínea “a”).

Na vigência dessa Carta Política, foram criados os primeiros parques nacionais, Itatiaia em 1937, Iguaçu e Serra dos Órgãos em 1939. Franco destaca que as preocupações com a questão ambiental eram então bastante centradas nos parques nacionais e outros tipos de áreas protegidas (2000, p. 94).

A Constituição de 1946 reafirmou a competência da União para legislar sobre florestas, já não se fazendo presente o caráter privativo dessa competência (art. 5º, inciso XV, alínea “l”, combinado com art. 6º). Na Constituição de 1967, retomou-se a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema (art. 8º, inciso XV, alínea “h”).

Em 1965, cabe dizer, já havia sido editada a principal lei que até hoje regula a proteção das florestas, o novo Código Florestal<sup>23</sup>. Em 1967, criou-se o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), como órgão autárquico vinculado ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de formular a política florestal, orientar, coordenar e executar ou fazer executar a implantação das medidas visando à utilização racional à proteção e à conservação dos recursos renováveis<sup>24</sup>. Uma vez que o texto do novo Código Florestal contém uma série de dispositivos que centralizam atribuições administrativas na União, o IBDF passou a responder por praticamente todo o controle da questão florestal no país, bem como pela administração das áreas protegidas de domínio da União.

Drummond (1998, p. 138) faz comentário relevante sobre esse ponto:

Embora as políticas preservacionistas dos países mais avançados na matéria se ajustem com as políticas conservacionistas (de manejo racional), geralmente a legislação e as responsabilidades são distintas. Nos EUA, por exemplo, parques e reservas ficam sob responsabilidade do Ministério do Interior, e florestas produtivas sob o Ministério da Agricultura. No entanto, no Novo Código Florestal de 1965, preservação e conservação foram de novo tratadas na mesma lei e atribuídas ao mesmo órgão – no caso, o IBDF, que seria criado em 1967.

Em 1973, criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema)<sup>25</sup>, vinculada ao Ministério do Interior. Apesar de a Sema, em tese, ser voltada mais ao controle da poluição e da degradação ambiental, ela detinha uma série de competências em duplicidade com o IBDF, como a assessoria tendo em vista o uso racional dos recursos naturais e a cooperação com os órgãos especializados na preservação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção, bem como na manutenção de estoques de material genético etc.

---

<sup>22</sup> Os textos integrais de todas as Constituições brasileiras estão disponíveis em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 mai. 2007.

<sup>23</sup> Lei nº 4.771, de 1965.

<sup>24</sup> Decreto-Lei nº 289, de 1967.

<sup>25</sup> Decreto nº 73.030, de 1973.

Havia alguma competição entre os técnicos da Sema e do IBDF, a qual por vezes gerava acordos de certa forma estranhos, como o de que, no que toca às áreas protegidas, a Sema cuidaria das estações ecológicas e o IBDF dos parques nacionais (NOGUEIRA NETO, 1992, *apud* FRANCO, 2000, p. 106).

Drummond explica que essa “divisão de trabalho” teria fundamentado a edição de uma lei específica para regular apenas as unidades de conservação a cargo da Sema, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental<sup>26</sup> (1998, p. 141). As áreas protegidas a cargo do IBDF, os parques nacionais e as florestas nacionais, eram reguladas pelo Código Florestal.

A Sema conseguiu poucos avanços na questão do controle da poluição, provavelmente porque o país atravessava uma fase desenvolvimentista incompatível com restrições relativas às atividades industriais (FRANCO, 2000, p. 105). Exemplo típico dessa fase é a previsão legal de que competia exclusivamente ao Poder Executivo federal determinar, em razão de problemas ambientais, a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade fosse considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional<sup>27</sup>.

Uma tentativa importante no sentido da descentralização e coordenação das atividades dos órgãos ambientais veio com a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>28</sup>. A Sema assumiu o papel de órgão central do novo sistema criado.

Acompanhando a estruturação em nível mundial do moderno ambientalismo, entre 1970 e 1980, acentuou-se a participação da sociedade civil nos debates sobre a questão ambiental no país (FRANCO, 2000, p. 107). A criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), pela mesma lei que instituiu o Sisnama, parece poder ser entendida como uma resposta a demandas por decisões pelo menos em parte compartilhadas com a sociedade civil.

Na segunda metade da década de 80 do século passado, o ambientalismo já se configurava no Brasil como um movimento multisetorial e complexo, constituído por pelo menos cinco setores: (i) as associações e os grupos comunitários ambientalistas; (ii) as agências estatais de meio ambiente; (iii) o socioambientalismo constituído por organizações e movimentos sociais que incorporam a proteção ambiental como uma dimensão relevante de sua atuação; (iv) os grupos e instituições científicas que realizam pesquisas sobre a problemática ambiental; e (v) um reduzido setor de gerentes e do empresariado que começa a

---

<sup>26</sup> Lei nº 6.902, de 1981.

<sup>27</sup> Decreto-Lei nº 1.413, de 1975.

<sup>28</sup> Lei nº 6.938, de 1981.

pautar seus processos produtivos e investimentos pelo critério da sustentabilidade ambiental (VIOLA; REIS, 1995, *apud* FRANCO, 2000, p. 108).

Viana destaca que foi somente com o advento da Constituição de 1988 que se retomou a orientação descentralizadora e se deu um tratamento mais integrado e consistente ao tema florestas, ou melhor, à questão ambiental como um todo (2004, p. 9). O meio ambiente, em nossa atual Carta Política, está inserido entre as matérias sujeitas à competência material (administrativa) comum e à competência legislativa concorrente. Isso significa que União, estados, Distrito Federal e municípios têm obrigações a esse respeito em termos de políticas públicas e de legislação. Além disso, a questão ambiental é detalhada por um capítulo específico na Constituição (art. 225).

Em 1989, criou-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<sup>29</sup>, reunindo as atribuições do IBDF e da Sema, além da Superintendência da Borracha (Sudhevea) e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe).

O Ibama, de certa forma, manteve em seu corpo duas lógicas distintas: centralização das atividades de gestão e controle florestal, reguladas pelo Código Florestal e herdadas do IBDF, e atuação apenas supletiva nas atividades de controle da poluição e outras formas de degradação ambiental, reguladas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e herdadas da Sema. Deve-se complementar que as normas de proteção à fauna silvestre<sup>30</sup>, acompanhando o tema flora, também têm obedecido à lógica da centralização na União e no Ibama.

No Quadro 04, são apresentados, de forma resumida, os principais eventos e decisões na política nacional de biodiversidade e florestas anteriores à Rio-92.

---

<sup>29</sup> Lei nº 7.735, de 1989.

<sup>30</sup> Lei nº 5.197, de 1967.

<b>Ano</b>	<b>Evento ou decisão</b>
1925	Criação do primeiro Serviço Florestal Brasileiro.
1934	A Constituição Federal prevê a competência privativa da União para legislar sobre florestas, admitidas normas supletivas estaduais. Entra em vigor o primeiro Código Florestal. Convocação da primeira Conferência Brasileira sobre Proteção da Natureza.
1937	A Constituição Federal mantém a competência privativa da União para legislar sobre florestas. Criação do primeiro parque nacional, Itatiaia.
1939	Criação do Parque Nacional do Iguaçu e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.
1946	A Constituição Federal reafirma a competência da União para legislar sobre florestas, em caráter não-privativo.
1965	Entra em vigor o atual Código Florestal.
1967	A Constituição Federal retoma a competência exclusiva da União para legislar sobre florestas. Criação do IBDF.
1973	Criação da Sema.
1981	Entra em vigor a atual Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que institui o Sisnama.
1988	A Constituição Federal apresenta um capítulo específico sobre meio ambiente e insere a questão ambiental entre as matérias sujeitas à atuação integrada das diferentes esferas de governo.
1989	Criação do Ibama.

#### **Quadro 04 – Antecedentes da Rio-92**

Fonte: elaboração da autora.

### 3.2 O QUADRO PÓS-RIO-92

Pode-se afirmar que a Rio-92 tem repercussões na política ambiental de praticamente todos os países do mundo. No processo dessa conferência, foram construídos dois acordos internacionais, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), além de uma declaração sobre florestas. A conferência também aprovou documentos de natureza mais política, a Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, e a Agenda 21. Em todos esses documentos, é marcante a presença do discurso do desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21, em especial, tem grande repercussão, apesar de se configurar como uma *soft law*, ou seja, não criar vínculos que tornam sua implementação mandatória para os países que a assinaram. Ela foi e continua sendo utilizada como base de agendas similares nos planos nacional, regional e local, cuja relevância na direção de padrões de desenvolvimento ambiental e socialmente mais corretos é evidente (BORN, 2002, p. 79-81). Uma característica importante da Agenda 21 é integrar os temas da agenda verde e da agenda marrom.

De uma forma geral, a partir da Rio-92, é visível uma alteração progressiva na política ambiental, mediante a incorporação de preocupações com a questão social. Essa mudança tem

impacto na política nacional de biodiversidade e florestas, com a inserção de debates sobre os direitos das populações tradicionais, o desvio de foco da preservação para o uso sustentável etc.

No caso brasileiro, essas alterações também estão presentes. Podem-se citar, como um entre muitos exemplos possíveis, os dados sobre a criação de unidades de conservação (UCs). Em 1997, havia no país 196 UCs de Proteção Integral e 149 UCs de Uso Sustentável. Em 2007, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação contabilizava 310 UCs de Proteção Integral e 286 UCs de Uso Sustentável (BRASIL, 2007, p. 41). Na gestão Marina Silva frente ao MMA, a opção pelas UCs de Uso Sustentável é clara, como mostram os dados da Tabela 03.

**Tabela 03 - Unidades de conservação criadas entre 2003 e 2007**

<b>Proteção Integral</b>	<b>Número</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>
Estação Ecológica	03	33.816
Parque Nacional	09	40.743
Refúgio de Vida Silvestre	01	166
Reserva Biológica	04	4.167
Total Parcial	17	78.892
<b>Uso Sustentável</b>	<b>Número</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>
Floresta Nacional	12	41.287
Reserva Extrativista	21	50.500
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	01	644
Reserva de Fauna	---	---
Área de Proteção Ambiental	01	20.612
Área de Relevante Interesse Ecológico	---	---
Total Parcial	35	113.043
Total Geral	52	191.934

Fonte: Mercadante (2007a, p. 1).

Deve ser dito que, nos últimos anos, têm sido editadas normas federais importantes regulando alguns dos aspectos que integram a política nacional de biodiversidade e florestas. Os principais diplomas legais são os seguintes: a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc)<sup>31</sup>, a Medida Provisória que altera grande parte do Código Florestal<sup>32</sup>, a Medida Provisória que regula o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado<sup>33</sup>, a Lei de Proteção à Mata Atlântica<sup>34</sup> e a Lei de Gestão das Florestas Públicas<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Lei nº 9.985, de 2000.

<sup>32</sup> Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001.

<sup>33</sup> Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001.

<sup>34</sup> Lei nº 11.428, de 2006.

<sup>35</sup> Lei nº 11.284, de 2006.

Os referidos diplomas legais trazem inovações sem dúvida relevantes no quadro jurídico que lastreia a agenda verde no país. A Lei do Snuc, por exemplo, introduziu modificações significativas na política de criação e gestão de unidades de conservação, visando a ampliar a participação das comunidades que vivem no interior e no entorno das unidades, das organizações da sociedade civil e da iniciativa privada. A criação de um parque nacional, antes decidida exclusivamente pelos agentes governamentais, hoje deve ser precedida de uma consulta pública. Cada unidade de conservação deve possuir um conselho consultivo ou deliberativo, conforme o caso, constituído por representantes da sociedade e das comunidades locais, além do governo (VIANA, 2004, p. 24).

A Lei de Gestão de Florestas Públicas, entre outras determinações, criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), com a finalidade de gerenciar polêmicos contratos de concessão florestal em vastas terras florestadas de domínio da União, a serem firmados com a iniciativa privada. Quando é lembrado que essa história toda começou exatamente com um serviço florestal sendo criado em 1925, é inevitável a pergunta: será que o segundo SFB terá um destino melhor do que o primeiro?

A mesma lei inclui algumas medidas de descentralização para os estados de atribuições quanto ao controle da proteção das florestas. Houve reação negativa de algumas organizações ambientalistas após a aprovação dessas medidas. Afirmou-se que a decisão de incluir a descentralização na Lei de Gestão das Florestas Públicas teria sido tomada de última hora e sem discussão com a sociedade civil organizada, passando a impressão de que o governo federal estaria aproveitando a oportunidade para transferir toda a responsabilidade sobre as florestas públicas no Brasil para os estados (GREENPEACE, 2006, p. 4).

Há quem entenda que vários problemas de nossa política ambiental relacionam-se ao fato de os órgãos ambientais no Brasil manterem uma cultura burocrática, de caráter regulamentador e intervencionista, nos moldes iniciados nos anos 30 do século passado (NEDER, 2002, *apud* GONÇALVES, 2004, p. 101).

Atualmente, no segundo semestre de 2007, estamos em pleno processo de reestruturação do Ibama, talvez em parte decorrente da tentativa de enfrentar essas distorções. Criou-se o Instituto Chico Mendes com finalidade de cuidar apenas das unidades de conservação instituídas pela União, reduzindo o número de atribuições do Ibama. Sob cuidados da nova autarquia, estão 288 unidades de conservação que abrangem cerca de 8% do território nacional, além do apoio à gestão de 432 reservas privadas reconhecidas pelo Poder Executivo federal (BRASIL, 2007, p. 17).

O governo federal atualmente envida esforços, também, para que se definam claramente as atribuições governamentais relativas à política ambiental, assegurando algumas medidas descentralizadoras. Isso fica claro na proposta, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de uma lei complementar tendo em vista regulamentar, no que se refere ao meio ambiente, o art. 23 da Constituição Federal, dispositivo que trata das competências materiais (administrativas) comuns de União, estados, Distrito Federal e municípios<sup>36</sup>. Essa proposta vem de debate que se iniciou formalmente em maio de 2001, quando o MMA criou a Comissão Técnica Tripartite Nacional, composta por representantes do próprio ministério, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), com o objetivo de propor medidas para consolidar o Sisnama (*GREENPEACE*, 2006, p. 3).

### 3.3 UM OLHAR ESPECIAL SOBRE O POVO DA FLORESTA E OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS: O SOCIOAMBIENTALISMO

Franco explica que, não obstante a relevância da ampliação de organizações não-governamentais protecionistas-conservacionistas a partir da década de 70 do século passado, a maior politização da questão ambiental no país está relacionada ao surgimento das organizações não-governamentais de cunho socioambiental (2000, p. 107).

Considera-se que a compreensão dos valores e idéias do socioambientalismo é fundamental para entender a dinâmica dos debates em torno da política nacional de biodiversidade e florestas nas últimas duas décadas no Brasil. Cabe perceber que a própria Ministra do Meio Ambiente e, em menor grau, o atual secretário-executivo do MMA, João Paulo Ribeiro Capobianco, têm um histórico de vida ligado ao movimento socioambientalista<sup>37</sup>.

Lima alerta que o socioambientalismo é um conceito ainda em processo de formulação, a partir de práticas e demandas políticas atualmente em curso, que estariam relacionadas à defesa de um conjunto complexo de direitos, a maior parte deles presente

---

<sup>36</sup> Projeto de Lei Complementar nº 388, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que tramita apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2003, de autoria do Dep. Sarney Filho, atual coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista.

<sup>37</sup> Além da Ministra Marina Silva, podem ser colocados como destaques do movimento socioambientalista: Chico Mendes, Mary Allegretti, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Márcio Santilli e outros. No acompanhamento das principais discussões no Congresso Nacional, o socioambientalismo vem sendo defendido, sobretudo, a partir do trabalho da organização não-governamental Instituto Socioambiental (ISA).

explícita ou implicitamente na Constituição Federal de 1988, entre eles: o meio ambiente ecologicamente equilibrado como base da dignidade da pessoa humana; a cidadania em busca da construção de uma sociedade mais justa e solidária com erradicação da pobreza; a valorização das manifestações e bens culturais; a proteção ao território e à cultura dos povos indígenas e quilombolas; e o acesso à terra, aos recursos naturais e aos serviços ambientais essenciais à dignidade humana e à justiça social (2004, p. 11-13). Santilli define o socioambientalismo como uma corrente que defende que as políticas públicas ambientais só têm eficácia social e sustentabilidade política se incluírem as comunidades locais e promoverem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (2005, p. 245).

O movimento socioambientalista parece apresentar proximidade com o movimento da justiça ambiental integrante do radicalismo verde, citado quando se comentou a tipologia proposta por Dryzek<sup>38</sup>. A lógica do movimento da justiça ambiental, que atenta para o grau com que os riscos gerados pela sociedade industrial, como contaminação por resíduos tóxicos, poluição do ar e da água etc., recaem mais fortemente sobre os pobres e as minorias étnicas, se transposta para uma realidade como, por exemplo, a Floresta Amazônica, aproxima-se das demandas políticas que o socioambientalismo tem defendido no Brasil. A preocupação básica, nos dois movimentos, é a distribuição assimétrica dos ônus e benefícios sociais relacionados a um determinado padrão de utilização dos recursos naturais.

Lima também acredita nessa similaridade e explica que, se a práxis da justiça ambiental, centrada na experiência norte-americana, está nos processos de exclusão social e degradação ambiental das periferias urbanas, a ênfase socioambiental tem relação com a pauta dos movimentos indígenas, das populações extrativistas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, dos trabalhadores sem-terra e agricultores familiares (2004, p. 14).

Na visão socioambiental, o meio ambiente deve ser entendido não apenas como a natureza, mas também incluindo as modificações que vêm sendo feitas pelo ser humano. Para compreender o meio ambiente, tão importante quanto a montanha é a evocação mística que dela faça o povo e, além do meio ambiente natural, importam a forma e os meios de a população se comunicar, os saberes e os fazeres, a reprodução física e cultural, o conhecimento coletivo sobre a própria história e a natureza com quem se comparte a vida (SOUZA FILHO, 2002, p. 37). Os socioambientalistas intentam unir a proteção da biodiversidade e da sociodiversidade.

---

<sup>38</sup> Ver subitem 2.4.1.

Lima sugere uma explicação bem ao gosto de Dryzek, que adota as ferramentas retóricas como um dos parâmetros para a construção de sua tipologia de discursos do ambientalismo moderno:

Uma metáfora da síntese socioambiental poderia ser uma imagem onde as dimensões social (nela incluídas a cultura, a economia e a política) e ambiental interagem como o foco dos dois olhos de um indivíduo, de olhares de vários indivíduos, dirigindo-se ao horizonte em busca de uma paisagem, em um tempo e lugar onde os humanos entre si e com os ambientes convivam em dinâmico e sadio equilíbrio e em permanente busca por justiça e paz, admirando e interagindo com as diferenças, num cenário de emancipação, de superação. [...] Longe de messianismo ingênuo, trata-se de encontrar concretude, positividade, efetividade e realidade às normas constitucionais que estruturam os direitos que compõem a síntese socioambiental (2004, p. 14-15).

De fato, nas suas ações práticas os socioambientalistas parecem estar próximos do racionalismo verde e longe da ingenuidade do romantismo verde, os dois grandes grupos de discursos que integram o *green radicalism*. Os adeptos desse movimento explicitam propostas concretas sobre governos, mercados e políticas públicas e têm conseguido ganhar algumas batalhas. Tomem-se como exemplo os dispositivos da Lei do Snuc que introduziram modificações na política de criação e gestão de unidades de conservação, visando ampliar a participação das comunidades que vivem no interior e no entorno das unidades e das organizações da sociedade civil, os quais constituem uma vitória clara do socioambientalismo. Deve ser dito que o processo de debate da Lei do Snuc foi fortemente marcado pelo confronto de idéias entre preservacionistas e socioambientalistas, processo conflituoso já estudado por Mercadante (2001, p. 190-231) e Santilli (2005, p. 103-135, 2007, p. 137-142).

Os socioambientalistas têm hoje presença assegurada em praticamente todos os debates importantes relacionados à política nacional de biodiversidade e florestas. No crescimento da importância da mobilização da sociedade civil, pode haver um caminho para explicar o crescimento paralelo da influência do movimento:

Além disso, a sociedade civil tem formulado novas concepções relativas à política ambiental, que buscam articular a dimensão propriamente ambiental às necessidades e demandas sociais por melhores condições de vida e de produção. Diferentemente do que ocorre nos países mais ricos, onde se valoriza um puritanismo ambiental, aqui se procura cada vez mais associar a defesa do meio ambiente a estas demandas típicas de um país pobre, dando-lhes maior sustentabilidade política. (SANTILLI; SANTILLI, 2002, p. 53).

Não obstante sua participação em decisões importantes da política ambiental, há embates em que o socioambientalismo não conseguiu, ainda, as vitórias almejadas. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)<sup>39</sup> identifica o conhecimento tradicional, tema caro aos socioambientalistas, como um dos mais importantes elementos da conservação da

biodiversidade. No plano da legislação interna, o acesso aos recursos genéticos e a proteção aos conhecimentos tradicionais associados são regulados pela Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, e objeto de diferentes proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional. Adeptos do socioambientalismo fazem comentários ácidos sobre essa medida provisória:

A edição da MP deixou um cenário de terra arrasada: interrompeu as discussões no Congresso Nacional sobre os projetos de lei; paralisou boa parte das pesquisas envolvendo recursos genéticos, na medida em que estabeleceu uma série de exigências cujo controle e fiscalização não foram atribuídos a quem quer que seja. Por fim não serviu como instrumento de proteção aos direitos dos povos indígenas e de comunidades locais, que continuam a ser ameaçados pelos interesses em saquear os seus conhecimentos e recursos naturais (ARAÚJO, 2002, p. 91).

A própria Ministra Marina Silva tem um projeto de lei de sua autoria, apresentado na condição de Senadora, pretendendo regular o acesso aos recursos genéticos e a proteção aos conhecimentos tradicionais associados, que tramita a passos extremamente lentos no Legislativo desde 1995. Já em seu período à frente do MMA, apesar de o Poder Executivo prometer o envio de proposição legislativa em substituição à referida medida provisória há alguns anos, a promessa não se concretiza.

Até agora, “[...] são tímidas e pouco precisas as iniciativas visando reconhecer e proteger os direitos de comunidades tradicionais associados à biodiversidade, e na regulamentação de mecanismos de compensação para as comunidades tradicionais” (SANTILLI, 2002, p. 93). Cabe registrar que essa morosidade também está presente no desenvolvimento das normas que regulamentam a CDB em nível internacional (ARAÚJO, 2007, p. 43).

As informações sobre o socioambientalismo reunidas neste item, assim como os demais dados sobre a conservação da biodiversidade e a proteção das florestas como objeto de políticas públicas no Brasil, foram bastante utilizadas no processo de aplicação do MCA à política nacional de biodiversidade e florestas apresentado nesta dissertação. Juntamente com o material exposto no capítulo do referencial teórico, asseguraram base suficiente para efetivação do devido andamento ao trabalho. Para que se compreenda a aplicação do modelo, é apresentada a seguir, com detalhes, a metodologia da pesquisa.

---

<sup>39</sup> A CDB foi assinada durante a Rio-92.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Opta-se por seguir a orientação de Gil (2006, p. 27) de que o problema da pesquisa deve ser formulado como pergunta. Considerado o que foi anteriormente exposto, a pergunta central da pesquisa proposta é: **como se articulou e evoluiu o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas no Brasil no período 1992-2006?**

Essa pergunta pode ser expandida analiticamente nas seguintes questões:

1. Qual é a relação entre os diferentes sistemas de crenças políticas dos principais atores que conformam o subsistema e os processos de pactuação e competição referentes às deliberações nessa área de políticas públicas?
2. Como se estruturou a dinâmica de mudança e estabilidade na política nacional de biodiversidade e florestas?
3. Como vem ocorrendo o processo de aprendizado orientado a políticas públicas no âmbito do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas, especialmente no que diz respeito a mudanças no subsistema voltadas a assegurar maior participação do setor privado e descentralização administrativa?
4. Os conflitos entre os diferentes sistemas de crenças políticas dos atores têm contribuído para a dificuldade de o subsistema dar respostas aos problemas a ele apresentados e concretizar mudanças?

### 4.2 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral da pesquisa é compreender o modo como se articulou e evoluiu o subsistema de formulação da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, partindo do pressuposto de que existiam então coalizões de atores específicas para essa questão, segundo o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA).

Com base no MCA, intenta-se compreender a dinâmica de mudança e estabilidade que marca essa área de políticas públicas, e a inserção nesse processo dos principais atores governamentais e não-governamentais que nela atuam. São enfatizados dois aspectos na análise: o papel das idéias e dos valores, e a relevância do aprendizado político construído especialmente a partir da experiência obtida no relacionamento entre os diferentes atores

envolvidos nas decisões relativas à política em questão. Numa perspectiva de estudo não apenas descritivo, mas que procura lançar bases para a solução de problemas concretos, tem-se interesse especial em analisar as relações do comportamento das coalizões com impasses ou outros tipos de dificuldades verificados nessa política.

Para a consecução do objetivo geral, deverão também ser alcançados, com base no MCA, os objetivos específicos de identificar, descrever e analisar, em relação à política nacional de biodiversidade e florestas:

- os principais eventos internos e externos que influenciaram a dinâmica do subsistema no período em foco;
- os principais atores do subsistema, como os respectivos perfis de atuação, interesses e influência na formulação da política;
- a estrutura básica dos sistemas de crenças políticas associados às diferentes coalizões de advocacia;
- as principais alterações na conformação e comportamento do subsistema no período em foco;
- as principais decisões e mudanças ocorridas nessa área de políticas públicas no período em foco; e
- as principais dificuldades, relacionadas às divergências de crenças políticas dos atores, que o subsistema enfrentou ao dar respostas aos problemas dessa área de políticas públicas no período em foco.

As treze hipóteses do MCA, consolidadas no Quadro 10 constante no Anexo A, serão utilizadas, basicamente, para a compreensão da conformação e da dinâmica do subsistema de políticas públicas em tela, mediante o estudo do papel das crenças políticas na conformação dos grupos de atores, das mudanças políticas e do aprendizado orientado a políticas públicas. Quando os dados coletados permitirem, serão registrados indícios que apontam para sua confirmação ou não. A refutação das hipóteses do MCA não integra o escopo da pesquisa.

## 4.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 4.3.1 Considerações iniciais

Sabatier e Jenkins Smith apontam a análise do conteúdo de documentos públicos como a metodologia mais adequada para as pesquisas aplicando o MCA. Nesse sentido, os autores

incluem em sua obra um apêndice metodológico com sugestão de uma sistemática específica para o desenvolvimento de um código para análise documental direcionado ao modelo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 237-256).

Verifica-se nas referências encontradas de trabalhos utilizando o MCA que, como regra, os pesquisadores desenvolvem uma sistemática de análise baseada na estrutura hierárquica tripartite dos sistemas de crenças políticas adotada no modelo: *deep core*, *policy core* e *secondary aspects*<sup>40</sup>. Para grande parte desses trabalhos, foi desenvolvido código de análise documental. Em outros, têm sido empregados questionários e outras formas de obtenção de dados.

Nesta pesquisa, a opção foi adotar como metodologia essencialmente a análise de documentos públicos. Foram utilizados documentos disponíveis no Congresso Nacional, especialmente notas taquigráficas de audiências públicas, com informações sobre as posições dos principais atores governamentais e não-governamentais em relação à política nacional de biodiversidade e florestas.

Desde o final dos anos 80 do século passado, com a inserção de um capítulo sobre meio ambiente na Constituição Federal e, logo depois, com o crescimento dos debates em torno da temática ambiental gerada pela Rio-92, têm sido regulares e freqüentes as reuniões de audiência pública realizadas no Legislativo federal voltadas a discutir as políticas públicas relacionadas à questão ambiental. Considera-se que as notas taquigráficas dessas reuniões contêm um conteúdo valioso em termos de informações, ainda pouco pesquisado.

Enfatize-se que depoimentos em audiências públicas têm funcionado como base de diferentes trabalhos aplicando o MCA. Como exemplo próximo a esta pesquisa, cite-se o estudo sobre a política de controle de poluição do ar gerada por veículos automotores baseada exatamente em audiências públicas no Congresso norte-americano, ocorridas entre 1963 e 1989, no âmbito dos debates sobre as reformulações do *Clean Air Act* (ZAFONTE; SABATIER, 2004). O estudo de McLain (1993) sobre a política florestal nos EUA, já mencionado, é outro que utiliza como base as audiências no Legislativo.

Como, no período 1992-2006, elevado número de proposições relacionadas a meio ambiente tramitaram no Congresso Nacional, para direcionar a coleta de dados, foram utilizadas as notas taquigráficas das audiências públicas e outros documentos relevantes produzidos no Legislativo federal relacionados a cinco subtemas ou módulos de pesquisa:

---

<sup>40</sup> Ver Figura 02, na página 42.

- Módulo 1 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc);
- Módulo 2 – acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado;
- Módulo 3 – proteção do bioma Mata Atlântica;
- Módulo 4 – Código Florestal e controle do desmatamento;
- Módulo 5 – gestão das florestas públicas.

Com a análise do conteúdo dos documentos produzidos em relação a esses módulos de pesquisa, abrangem-se os debates que ocorreram, no âmbito do Congresso Nacional, sobre as principais normas que regulam o tema biodiversidade e florestas, além de ações relevantes dos agentes públicos e privados nesse campo.

O projeto de lei que propunha a Lei do Snuc<sup>41</sup> tramitou no Legislativo entre 1992 e 2000. Mesmo depois da aprovação da lei, continuam a ocorrer algumas audiências públicas discutindo aspectos específicos desse tema ou sua aplicação em situações concretas.

As regras nacionais regulando o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado derivam de previsão da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada na Rio-92. O tema é objeto de diferentes proposições legislativas a partir de 1995 e de medida provisória em vigor<sup>42</sup>, bem como de proposta de emenda à Constituição Federal pendente de deliberação.

O reforço da proteção da Mata Atlântica, bioma mais fortemente degradado no país, vem sendo debatido desde a promulgação da Carta Política de 1988. No Congresso Nacional, a principal proposição legislativa que gerou a Lei de Proteção à Mata Atlântica<sup>43</sup> tramitou entre 1992 e 2006.

A partir de 1996, passam a ser discutidas reformulações importantes no Código Florestal, por meio de medida provisória com edições cujo conteúdo foi sendo alterado aos poucos. As reformulações, que ainda são objeto de medida provisória em vigor<sup>44</sup>, estão diretamente relacionadas à tentativa de o Poder Público obter um maior controle do desmatamento, especialmente na Amazônia Legal.

Por fim, a gestão das florestas públicas, regulada hoje por lei<sup>45</sup> que trata especialmente das polêmicas concessões florestais à iniciativa privada, foi objeto de duas proposições legislativas distintas que tramitaram entre 2002 e 2006.

---

<sup>41</sup> Lei n° 9.985, de 2000.

<sup>42</sup> Medida Provisória n° 2.186-16, de 2001.

<sup>43</sup> Lei n° 11.428, de 2006.

<sup>44</sup> Medida Provisória n° 2.166-67, de 2001.

<sup>45</sup> Lei n° 11.284, de 2006.

A pré-seleção desses módulos de pesquisa foi derivada essencialmente da estrutura organizacional da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>46</sup>, e da própria relevância dos respectivos temas. Nessa lista, que reúne debates sobre textos legais já aprovados ou ainda em discussão, está a estrutura normativa básica da política nacional de biodiversidade e florestas. Perceba-se que os processos legislativos analisados, em seu conjunto, cobrem todo o período 1992-2006.

Entre os temas potencialmente afetos à Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, não se inseriu na lista nenhum processo relacionado especificamente à proteção da fauna silvestre, por diversos motivos: (i) não há nessa secretaria nenhuma diretoria voltada especificamente a esse tema; (ii) as ações governamentais de proteção à fauna silvestre, quando não relacionadas à criação de unidades de conservação, recaem sempre no controle do tipo policial; (iii) há ainda pouca abertura para atividades comerciais envolvendo a fauna silvestre; (iv) as organizações não-governamentais que atuam com controle do tráfico da fauna silvestre são bastante especializadas e não costumam trabalhar com os outros temas inseridos na proteção das florestas e na conservação da biodiversidade; e (v) a legislação que traz as normas gerais sobre a proteção à fauna silvestre é bastante antiga e, no período em foco, não foi objeto de debate voltado à sua reformulação ampla no âmbito do Congresso Nacional.

#### **4.3.2 A seleção dos documentos**

Conforme recomendam Zafonte e Sabatier (2004, p. 83), a seleção de documentos foi centrada especialmente nas audiências públicas em que diferentes agentes governamentais e não-governamentais expuseram suas posições sobre o campo de políticas públicas em questão. Considerou-se necessário reunir também alguns documentos complementares, tendo em vista compreender bem a dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas no período em foco.

Utilizaram-se como base de dados:

---

<sup>46</sup> A Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente compõe-se de: Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas; Diretoria do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade; Diretoria do Programa Nacional de Florestas; e Departamento do Patrimônio Genético. Informação disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=54>. Acesso em: 15 mar. 2007.

- notas taquigráficas das audiências públicas e reuniões técnicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal voltadas, total ou parcialmente, à discussão dos processos legislativos referidos no subitem 4.3.1;
- pareceres e outros documentos legislativos apresentados durante o trâmite dos processos legislativos referidos no subitem 4.3.1;
- notas taquigráficas das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal posteriormente à aprovação de diplomas legais como a Lei do Snuc, que debateram a sua implementação de uma forma geral ou em locais específicos;
- notas taquigráficas das audiências públicas realizadas nas duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) instituídas na Câmara dos Deputados para investigação dos temas tráfico de animais silvestres, extração ilegal de madeira e biopirataria<sup>47</sup>, especificamente nas sessões em que foram debatidas políticas públicas e não ilícitos penais;
- outras notas taquigráficas das audiências públicas e reuniões técnicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no período, relacionadas à política nacional de biodiversidade e florestas e consideradas potencialmente relevantes para o estudo.

Parte considerável das buscas dos documentos foi realizada pessoalmente pela autora, nos sistemas de informação legislativa da Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como nas seções de taquigrafia, áudio e arquivo das duas Casas. Solicitou-se apoio dos serviços técnicos de pesquisa do Congresso Nacional, existentes nas coordenações de biblioteca e arquivo, em relação aos documentos mais antigos sobre os quais não havia qualquer registro disponível ao público ou via rede interna de informática. O serviço técnico de pesquisa da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados também auxiliou a localização de parte dos documentos legislativos. Algumas notas taquigráficas e outros documentos tiveram de ser digitalizados. O trabalho de busca e digitalização, ao todo, consumiu cerca de sessenta dias.

No total, selecionaram-se 89 audiências públicas ou reuniões técnicas e 64 documentos relativos ao processo legislativo. Não se incluíram notas taquigráficas relativas às

---

<sup>47</sup> A primeira – CPITRAFI – funcionou entre novembro de 2002 e março de 2003, e a segunda – CPIBIOPI – entre agosto de 2004 e março de 2006. A íntegra das audiências públicas dessas CPIs está disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://extranet2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias/cpi>.

sessões do plenário ou a reuniões de comissões em que participaram exclusivamente parlamentares.

Deve-se dizer que se trabalhou com muitas audiências públicas de horas de duração. As notas taquigráficas, na sua maioria, têm tamanho entre quarenta e cem páginas. Há também documentos legislativos bastante extensos. Pareceres de projetos importantes, como os referentes ao projeto que gerou a Lei de Gestão das Florestas Públicas, atingem mais de cem páginas. Há diferentes casos de dezenas de emendas reunidas em um único documento legislativo. No total, os documentos estudados ao longo de alguns meses contabilizam alguns milhares de páginas.

Com a análise do conteúdo dos documentos reunidos, abrange-se o cerne dos debates que ocorreram, no âmbito do Legislativo, sobre as principais leis ou medidas provisórias que regulam a política nacional de biodiversidade e florestas. O único diploma legal não inserido que se relaciona diretamente ao tema é a Lei de Proteção à Fauna Silvestre, subtema não abordado pelos motivos já expostos.

São abarcadas, também, discussões importantes sobre problemas concretos ocorridos na implementação das normas federais em vigor, bem como, de uma forma ampla, sobre as ações do Poder Executivo federal nesse campo. Vários documentos dizem respeito a reuniões ocorridas no uso da atribuição do Congresso Nacional de fiscalização e controle da atuação do Poder Executivo. Muitos documentos incluem, ainda, debates sobre os diferentes instrumentos de política pública passíveis de serem utilizados ou já utilizados na política nacional de biodiversidade e florestas.

Mencione-se que a distribuição das audiências públicas ou reuniões técnicas não é uniforme ao longo dos anos e em relação aos diferentes módulos de pesquisa. Há um aumento de eventos nos últimos anos, especialmente no período em que se debateu a polêmica Lei de Gestão das Florestas Públicas.

Os arquivos das audiências públicas eventualmente realizadas entre 1992 e 1994, por problemas técnicos, não estão disponíveis nos sistemas de informação legislativa do Congresso Nacional. Diante disso, esse período foi analisado essencialmente com base nos documentos sobre os processos legislativos já referidos e em três entrevistas realizadas pela autora. Para reunir dados adicionais sobre esses anos iniciais em que não há notas taquigráficas, foi feita também pesquisa nos arquivos relativos às resoluções do Conama editadas entre 1992 e 1994, anos em que houve uma produção elevada de normas desse órgão colegiado sobre o subtema “proteção do bioma Mata Atlântica” (Módulo 3).

Cada uma das 89 notas taquigráficas selecionadas foi objeto de duas leituras pela autora, a primeira na fase de elaboração do código de análise documental, e a segunda no processo de aplicação desse código. A aplicação do código de análise documental elaborado com base no MCA foi efetivada apenas nas notas taquigráficas das audiências públicas e outras reuniões técnicas em que os atores manifestaram pessoalmente, de forma direta ou indireta, suas crenças políticas. Isso decorre da opção da autora de adotar exclusivamente fontes primárias para a sistematização das crenças das prováveis coalizões.

Os documentos referentes aos processos legislativos, como proposições, pareceres e notas técnicas, foram estudados detalhadamente, mas não constituíram objeto de aplicação do código de análise documental.

Por fim, cabe dizer que, além dos documentos aqui já citados, utilizaram-se na pesquisa, suplementarmente, algumas matérias de jornais publicadas à época dos debates sobre as proposições legislativas em estudo, relatórios das duas CPIs realizadas na Câmara dos Deputados, aqui já mencionadas, e publicações técnicas que incluíssem comentários sobre os processos legislativos estudados. As buscas das matérias publicadas na imprensa foram realizadas especialmente no banco de notícias selecionadas do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, disponível na *Internet* para os servidores do órgão.

#### **4.3.3 O *software* de análise qualitativa**

Há disponíveis no mercado uma série de *softwares* que podem ser utilizados como apoio para pesquisas com análise qualitativa que abrangem grande quantidade de documentos. Eles executam tarefas importantes no tratamento dos dados, entre elas a identificação de relações entre segmentos de textos, o agrupamento das passagens dos textos que tenham algo em comum etc. Kelle traz um alerta a esse respeito:

Estes pacotes de *software* são instrumentos para mecanizar tarefas de organização e arquivamento de textos, e se constituem em um *software* para “tratamento e arquivamento de dados”, mas não instrumentos para “análise de dados”. Desse modo, a expressão “análise de dados qualitativos com computador” [...] refere-se à análise interpretativa de dados textuais onde o *software* é usado para o tratamento de dados (2002, p. 397).

Para a identificação de padrões subjacentes nos dados, trabalha-se em regra com o processo de “codificação”, nas palavras de Kelle “a ação de relacionar passagens do texto a categorias que o pesquisador ou já desenvolveu anteriormente, ou irá desenvolver para o caso específico” (2002, p. 397).

No processo de escolha da ferramenta para auxiliar a análise qualitativa na pesquisa, foram testadas versões demonstrativas dos *softwares* Sphinx v5, da Sphinx Brasil, NVIVO7, produzido pela *QSR International*, e ATLAS ti. O NVIVO7 mostrou-se de uso amigável e com potencial para um tipo de codificação que se encaixava na lógica de um código segundo o sistema de crenças políticas do MCA e, por isso, foi escolhido. O produto constitui uma evolução do NUD\*IST, segundo Babbie o mais popular programa para suporte de análise qualitativa (2004, p. 382).

Na primeira leitura das audiências públicas utilizadas como fonte de dados com o apoio do *software*, direcionada à construção do código de análise documental, codificaram-se os trechos dos textos considerados de interesse à medida que as categorias emergiam. Na segunda leitura, relativa à aplicação do código de análise documental elaborado e validado, todos os dados relevantes foram codificados à medida que se ajustassem às diferentes categorias previamente estabelecidas.

Na segunda leitura, trabalhou-se com três campos diferenciados para classificação de dados disponíveis no NVIVO7: *free nodes*; *tree nodes*; e *cases*.

Os *free nodes*, ou registros livres, não admitem categorias em que se aplica hierarquia. Nesse campo, foram codificados trechos dos textos que apresentassem indícios de aprendizado orientado a políticas públicas, nos moldes previstos pelo MCA.

Os *tree nodes*, ou registros em “árvore”, destinam-se às categorias em que se aplica hierarquia. Nesse campo, as categorias adotadas reproduziram os componentes do código de análise documental, com subcategorias relativas às crenças que integram cada componente. Organizaram-se, dessa forma, os resultados do conjunto de atores, reunidos, em relação a cada um dos tipos de crenças previstos no código de análise documental.

O campo dos *cases* também admite estruturas hierarquicamente organizadas. Foram criados os seguintes casos: MMA; Ibama; Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e entidades a ele vinculadas; outros órgãos federais; organizações não-governamentais; entidades de pesquisa e comunidade científica; representantes do setor produtivo; representantes dos governos estaduais e municipais; juristas e Ministério Público; e parlamentares federais.

Em cada um desses casos, foram reproduzidos no NVIVO7 todos os componentes do código de análise documental. Seria inviável abrir no programa casos específicos para cada uma das organizações e outros atores estudados na pesquisa. O trabalho com mais casos do que os acima referidos apresentou problemas técnicos, certamente em razão não de

deficiências do *software*, mas sim ao tamanho do código de análise documental, que contemplou sessenta itens correspondentes às diferentes crenças. Diante disso, durante o processo de codificação, no final de cada trecho, a autora acresceu referência ao ator que emitiu a declaração, viabilizando a tabulação dos dados constante no Apêndice D.

Por fim, cumpre dizer que a vantagem constatada no uso do *software* está associada não só à organização dos resultados do processo de codificação, mas também à possibilidade de replicação da pesquisa. Com o *software*, todos os trechos codificados podem ser verificados por outrem, com acesso integral às notas taquigráficas de origem.

#### **4.3.4 A construção do código de análise documental**

Pelo que se vê nessas referências e em alguns trabalhos obtidos relativos ao MCA, o nível de detalhamento dos códigos de análise documental varia de acordo com a complexidade do problema pesquisado e, também, em função da quantidade e qualidade de documentos disponíveis como fonte de informação.

Há estudos que se concentram especificamente no *policy core*, pelo papel que as crenças desse nível têm de definirem aliados e oponentes e, por consequência, as coalizões. Um bom exemplo é o trabalho de Sewell (2005, 2006) sobre a política de mudanças climáticas, cujo código de análise documental foi recomendado como bastante consistente pelo próprio Sabatier, em correspondência por meio eletrônico enviada à autora.

A partir da reunião das notas taquigráficas das audiências públicas, realizou-se um estudo preliminar de seu conteúdo, em caráter exploratório, tendo em vista subsidiar a construção do código de análise documental que é requerido pelo MCA. Para a sistematização das diferentes posturas dos atores em relação aos temas inseridos no subsistema e organização das categorias de crenças, conforme já referido, utilizou-se o *software* NVIVO7.

Mencione-se que o estudo exploratório inicial dos documentos para a construção do código de análise documental é recomendado pelos autores do modelo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 243). Sewell explicita que adotou esse procedimento em sua pesquisa (2006, p. 39).

Além desse estudo exploratório do conteúdo das notas taquigráficas das audiências públicas, foram usadas para subsidiar a construção do código de análise documental as informações advindas do estudo dos principais documentos relativos aos processos legislativos que integram os cinco módulos de pesquisa.

Utilizaram-se, também, informações constantes em obras já citadas no referencial teórico e outras: os textos que apresentam o MCA e sua evolução ao longo dos anos; alguns *papers* e trabalhos acadêmicos aplicando esse modelo; publicações sobre as correntes do pensamento ambientalista como os trabalhos de Enea (2004) e Sousa (2004); e a abordagem de Dryzek sobre os discursos do ambientalismo moderno (1997).

Em Dryzek, cabe lembrar, estão vários tipos de informação sobre os posicionamentos dos atores diante da questão ambiental, incluindo referências às diferentes visões sobre o relacionamento entre o homem e a natureza, os diversos instrumentos de políticas públicas valorizados, a visão sobre o Estado e os processos decisórios etc., elementos diretamente relacionados ao código de análise elaborado. A conexão entre a forma que os diferentes atores compreendem a questão ambiental e o Estado é um aspecto abordado por Dryzek que, deve-se registrar, influenciou bastante a concepção da pesquisa aqui apresentada.

Vale dizer que algumas decisões relevantes sobre o conteúdo do código de análise documental foram inspiradas em contatos eletrônicos trocados entre a autora, Sabatier e Sewell, que serão comentados ainda neste capítulo, no subitem relativo às atividades complementares.

O código de análise documental foi elaborado de forma a priorizar categorias de crenças políticas potencialmente aplicáveis de uma forma ampla à política nacional de biodiversidade e florestas. Especificidades dos diferentes subtemas em estudo foram aproveitadas quando consideradas relevantes para a compreensão dos diferentes posicionamentos dos grupos e, por decorrência, da lógica de funcionamento do subsistema como um todo.

Segundo reconhecem Sabatier e Jenkins-Smith, a construção do código de análise documental é provavelmente a parte mais relevante do processo de aplicação do modelo. Os autores citam processos de elaboração desses códigos que demoraram um ano para sua finalização (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 243).

Pela importância da etapa, depois de elaborada uma primeira versão do código de análise documental, optou-se por submetê-lo à validação por juízes, profissionais com experiência na área e o devido preparo acadêmico. A validação por juízes tem por objetivo eliminar, ao máximo possível, elementos de subjetividade no código construído.

Deve ser dito que a validação por juízes foi uma opção pessoal da autora e não decorreu de recomendação de Sabatier ou de outros pesquisadores que trabalham com o MCA.

Atuaram como juízes os seguintes profissionais:

- Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras – bióloga, mestre em oceanografia biológica (Universidade de São Paulo, 1980), doutora em ciências (Universidade de São Paulo, 1989);
- Sílvia Fazzolari Correa – bióloga, doutora em ciências (Universidade de São Paulo, 1995);
- Maurício Schneider – biólogo, mestre em ecologia (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996), doutor em ecologia e recursos naturais (Universidade Federal de São Carlos, 2001);
- Roseli Senna Ganem – bióloga, mestre em ecologia (Universidade de Brasília, 1989) e doutora em desenvolvimento sustentável (Universidade de Brasília, 2007);
- Alessandra Valéria da Silva Torres – engenheira-agrônoma, mestre em desenvolvimento sustentável (Universidade de Brasília, 2003).

Apresentadas as respostas dos juízes à minuta do código de análise documental a eles submetida pela autora, foram aproveitados no código final os itens que apresentaram pelo menos 80% de concordância entre os juízes sobre sua pertinência e compatibilidade com as crenças políticas pesquisadas, seguindo orientação de Pasquali (1999, p. 54).

Além disso, a autora submeteu, a todos os outros juízes, sugestão de Torres de transferência do item relativo ao posicionamento dos atores face à Lei de Gestão das Florestas Públicas para o nível dos aspectos instrumentais do sistema de crenças, a qual foi aceita. Também foi aceita pelos juízes sugestão da própria autora de que o item relativo ao *locus* preferível para decisões governamentais fosse transferido para os aspectos instrumentais.

Cabe registrar que constava do material enviado aos juízes explicação sucinta em relação a cada componente do código e aos diferentes tipos de crenças. Nesta dissertação, a explicação correspondente a cada componente está apresentada com detalhes no item 6.2 e, de forma resumida, no Quadro 08 constante no Apêndice A.

#### **4.3.5 O código de análise documental e sua aplicação**

Aprovada a versão final do código, passou-se a utilizá-lo para codificar cada uma das 89 notas taquigráficas, também com o apoio para fins de organização de dados do *software* de análise qualitativa NVIVO7.

Conforme já explicado, o MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221, 1999, p. 133) adota um sistema de crenças organizado segundo uma estrutura hierárquica tripartite composta de núcleo duro (*deep core*), que contém os axiomas normativos e ontológicos fundamentais, núcleo político (*policy core*), que contém as posições mais importantes sobre a política pública em tela, conformando aliados e oponentes no subsistema, e aspectos instrumentais.

Na versão do código de análise documental elaborado para o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas validado pelos juízes, o *deep core* está estruturado em cinco componentes ou categorias de crenças: justiça distributiva; relação ética homem-natureza; conhecimento como valor; visão essencial sobre o Estado; e visão essencial sobre os recursos naturais. Note-se que as crenças integrantes do núcleo duro (*deep core*) não estão restritas à política de biodiversidade e florestas.

O *policy core*, por sua vez, está subdividido em doze componentes ou categorias de crenças: atribuições dos níveis de governo; tipos prioritários de instrumentos de política ambiental; causas da biopirataria; acesso aos recursos genéticos; controle do desmatamento; criação de unidades de conservação; direitos das populações tradicionais; presença humana em unidades de conservação; destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de Unidades de Conservação de Proteção Integral; sistemas de decisões participativas e de controle social; participação do setor privado na solução dos problemas ambientais; e peculiaridades regionais e locais.

Cabe chamar atenção para o fato de que algumas das diferentes crenças integrantes do núcleo político (*policy core*) ficam evidenciadas pela própria análise dos documentos relativos aos processos legislativos em estudo. São exemplos, entre outros possíveis, as prioridades em termos de tipos de unidades de conservação, os diferentes focos em relação às regras que regulam o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, e a maior ou menor atenção com o papel do setor privado.

No nível dos aspectos instrumentais, foram codificados e estudados com detalhes apenas dois componentes: o *locus* preferível para decisões de caráter nacional; e a posição assumida pelos atores no processo de debate da Lei de Gestão das Florestas Públicas. Em relação aos demais componentes dos aspectos instrumentais, foi realizado apenas um estudo exploratório no curso da primeira leitura das audiências públicas.

Optou-se por não codificar um grupo maior de aspectos instrumentais a partir de sugestão do próprio Sabatier, apresentada em correspondência por meio eletrônico trocada

com a autora. Essa decisão também foi validada pelos juízes. A inserção de um número elevado desses aspectos dificulta sobremaneira o processo de codificação. Para viabilizar a análise detalhada dos aspectos instrumentais, seria necessário que o trabalho envolvesse outros pesquisadores.

No item 6.2, consta análise da relação de cada um desses componentes com os elementos do sistema de crenças previstos como padrão no MCA, bem como explicação pormenorizada de todos eles. Entende-se que a construção do código de análise documental é parte importante do processo de aplicação do modelo. No mesmo item da dissertação, estão incluídos exemplos de cada tipo de crença, todos extraídos dos registros consolidados no NVIVO7, e os resultados obtidos em relação aos diferentes componentes.

No Quadro 04, estão apresentados os componentes do *deep core* do código de análise documental; no Quadro 05, o *policy core*; e, no Quadro 06, os aspectos instrumentais. O Quadro 08, no Apêndice A, reúne todo o código de análise documental, acrescido de breves comentários em cada componente.

<i>Deep core</i>	
Componente	Crenças
D.1. Justiça distributiva	D.1.1. Baixa preocupação com a equidade D.1.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional D.1.3. Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional D.1.4. Foco na equidade intrageracional e intergeracional
D.2. Relação ética homem-natureza	D.2.1. Visão antropocêntrica pura D.2.2. Visão antropocêntrica moderada D.2.3. Ecocentrismo D.2.4. Biocentrismo
D.3. Conhecimento como valor	D.3.1. Desconsideração do conhecimento como valor D.3.2. Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais D.3.3. Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico D.3.4. Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional
D.4. Visão essencial sobre o Estado	D.4.1. Deve ter presença marcante D.4.2. Deve ser mínimo D.4.3. Deve ser democrático e participativo
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais	D.5.1. Utilitarismo puro D.5.2. Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável D.5.3. Foco exclusivo ou priorização da preservação D.5.4. Conciliação entre uso sustentável e preservação

**Quadro 05 – Código de análise documental: *deep core***

Fonte: elaboração da autora.

(continua)

<i>Policy core</i>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo	P.1.1. Descentralização P.1.2. Descentralização ponderada P.1.3. Centralização P.1.4. Gestão integrada
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	P.2.1. Oposição aos instrumentos de política ambiental P.2.2. Foco exclusivo ou priorização da auto-regulação do setor produtivo P.2.3. Ênfase nos instrumentos econômicos, isoladamente ou combinados com instrumentos voluntários P.2.4. Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios P.2.5. Conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos
P.3. Causas da biopirataria	P.3.1. Foco exclusivo ou priorização da cobiça estrangeira sobre nosso patrimônio, combinada com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos P.3.2. Foco exclusivo ou priorização da pobreza e abandono das populações tradicionais e comunidades locais P.3.3. Foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e biotecnologia P.3.4. Foco exclusivo ou priorização da falta de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas de pesquisa. P.3.5. Posição integradora (causas múltiplas)
P.4. Acesso aos recursos genéticos	P.4.1. Deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, independentemente das questões da titularidade ou de repartição de benefícios P.4.2. Deve ser regido por um regime <i>sui generis</i> , com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado P.4.3. A União, titular do patrimônio genético brasileiro, deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos e, também, da repartição de benefícios
P.5. Controle do desmatamento	P.5.1. Não deve obstaculizar as atividades econômicas P.5.2. Foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades sustentáveis P.5.3. Foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, e das sanções P.5.4. Demanda atuação em diferentes direções.

(conclusão)

<i>Policy core</i>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
P.6. Criação de Unidades de Conservação	P.6.1. Oposição à criação de UCs de ambos os grupos P.6.2. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável P.6.3. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral P.6.4. Equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral
P.7. Direitos das populações tradicionais	P.7.1. Desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas P.7.2. Defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais. P.7.3. O que verdadeiramente importa é a proteção ambiental. P.7.4. Postura conciliadora.
P.8. Presença humana em UCs	P.8.1. Demandas de flexibilização da ocupação em todos os tipos de UCs por razões econômicas. P.8.2. Questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UC, incentivada P.8.3. Nas UCs de Proteção Integral, não pode ser aceita de forma alguma
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral	P.9.1. Transferência de domínio a produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo P.9.2. Concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de Flonas P.9.3. Destinação prioritária às populações tradicionais ou comunidades locais P.9.4. Criação de Flonas, para exploração direta ou indireta (concessões) P.9.5. Conciliação entre concessões, Flonas e destinação às populações tradicionais
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social	P.10.1. Ampla participação como elemento-chave da política P.10.2. Ênfase na participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil organizada P.10.3. Pouca consideração pelos sistemas participativos
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	P.11.1. É essencial P.11.2. Pode ser relevante P.11.3. Pouca consideração pelo papel potencial do setor privado
P.12. Peculiaridades regionais e locais	P.12.1. Preocupação elevada P.12.2. Nível intermediário de preocupação P.12.3. Baixa preocupação

**Quadro 06 – Código de análise documental: *policy core***

Fonte: elaboração da autora.

<b>Aspectos instrumentais</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	I.1.1. Apoio incondicional, ou com demandas por ajustes claramente pontuais I.1.2. Apoio com demandas por controle da participação do capital estrangeiro I.1.3. Apoio com demandas por atenção para comunidades locais ou pequenos produtores I.1.4. Apoio com demandas por reforço na fiscalização ambiental ou na capacidade de governança I.1.5. Apoio com demandas por descentralização I.1.6. Apoio com demandas em diferentes sentidos I.1.7. Oposição clara ou posição marcadamente cautelosa por variados motivos
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	I.2.1. Congresso Nacional I.2.3. Conama I.2.4. MMA ou Ibama I.2.5. Ênfase em decisões compartilhadas de vários órgãos

**Quadro 07 – Código de análise documental: aspectos instrumentais**

Fonte: elaboração da autora.

O processo de codificação dos documentos, mesmo com o apoio do NVIVO7, mostrou-se bastante vagaroso. A segunda leitura das notas taquigráficas com a aplicação do código de análise documental demorou cerca de quarenta dias.

Cumprir mencionar que, não raro, os registros tiveram de ser corrigidos no curso da codificação, porque certos atores iniciam sua participação com um tipo de postura e posteriormente, no mesmo evento, atenuam suas declarações iniciais, alteram um pouco seu posicionamento etc. Como em cada audiência pública cabe o registro de apenas um tipo de posicionamento do ator em relação aos componentes do código de análise documental, em algumas situações chegou-se a inviabilizar o registro da posição manifestada, pela falta de clareza das idéias expostas.

Posições pouco definidas são apontadas como um problema pelos próprios autores do modelo. Nos comentários relativos à aplicação dos códigos de análise documental, eles recomendam cuidado para que declarações vagas não sejam registradas (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 248).

Reunidos os resultados da aplicação do código nos documentos, empreendeu-se análise tendo em vista delimitar as diferentes coalizões, com seus respectivos sistemas de crenças, bem como compreender a dinâmica de sua atuação ao longo do tempo e suas repercussões para a política nacional de biodiversidade e florestas.

#### 4.3.6 O trabalho com escalas

Não obstante haver exemplos de uma série de trabalhos aplicando o MCA apenas com ferramentas qualitativas, a construção de escalas relativas às diferentes crenças, sempre que possível, é recomendada pelos autores do modelo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 242).

Nesta pesquisa, optou-se por construir um sistema de escalas para mensurar o grau de afastamento das posturas encontradas, nos principais atores, em relação ao posicionamento padrão associado às coalizões identificadas como potencialmente existentes por meio da análise puramente qualitativa. Entendeu-se que esse esforço era necessário para confirmar as diferentes estruturas de crenças das coalizões, e a própria existência desses grupos. Os desvios médios dos posicionamentos esperados devem mostrar coerência com os resultados da análise prévia, realizada com base nos resultados do processo de codificação das notas taquigráficas e no estudo dos processos legislativos em questão.

Para cada uma das coalizões identificadas, estabeleceu-se a ordem esperada de prioridade para as diferentes crenças ou posturas que integram os componentes do código de análise documental. A seguir, foram atribuídos valores numéricos que refletissem essa ordem de prioridade e pudessem ser adotados como base para o cálculo dos desvios médios dos posicionamentos esperados. Para verificação dessa ordem de prioridade e respectivos valores de desvio, ver Tabela 11, inserida no Apêndice C.

Procurando não gerar distorções, trabalhou-se sempre com valores de (0) a (-3), com o (0) representando que a posição do ator enquadrou-se naquela que se espera estar em primeiro lugar na ordem de prioridades da coalizão específica, e o (-3) o maior grau de afastamento possível.

Como o código de análise documental tem componentes com número variável de itens refletindo as diferentes crenças ou posturas, apresenta-se o seguinte quadro na mensuração do grau de afastamento em relação ao posicionamento padrão:

- nos componentes com três itens, são adotados os valores (0); (-1); (-2); e (-3);
- nos componentes com quatro itens, são adotados os valores (0); (-1,5); e (-3);
- nos componentes com cinco itens, são adotados os valores (0), (-0,75), (-1,5), (-2,25) e (-3).

Considera-se que há alguma proximidade lógica entre o sistema de escalas adotado e as escalas tipo *Likert*, que, como explica Babbie, são aquelas em que os itens do questionário

contêm categorias de resposta como “concordo plenamente”, “concordo”, “discordo” e “discordo fortemente” (2004, p. 169). Em um componente com quatro itens do código de análise documental elaborado, por exemplo, o (0) em princípio poderia ser relacionado ao “concordo plenamente”, o (-1) ao “concordo”, o (-2) ao “discordo” e o (-3) aos “discordo fortemente”.

Depois de serem atribuídos os valores, construíram-se planilhas no *software Excel* consolidando todos os posicionamentos de cada um dos atores selecionados nas três fases em que se dividiu o período em estudo em termos de audiências públicas, aplicando-se o sistema de escalas construído. Calculou-se, então, o desvio médio de cada um deles em relação aos posicionamentos esperados das diferentes coalizões.

Em geral, os resultados em termos de classificação dos atores com base nesse exercício de aplicação de escalas foram considerados bastante satisfatórios, confirmando os agrupamentos de atores segundo os sistemas de crença anteriormente identificados.

#### **4.3.7 Atividades complementares**

Foram realizadas três entrevistas pessoais. Essas entrevistas tiveram como objetivo apenas complementar algumas informações necessárias para a compreensão dos processos legislativos estudados que não estavam presentes nos documentos utilizados como base de dados. Buscou-se, especialmente, conhecer com mais detalhes a dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas entre 1992 e 1994, anos em relação aos quais há informações em documentos relativos a processos legislativos e algumas publicações técnicas, mas em que, por problemas técnicos no banco de dados do Congresso Nacional, não foi possível recuperar o conteúdo das audiências públicas ocorridas.

Na primeira delas, o entrevistado foi Maurício Mercadante, Diretor de Áreas Protegidas do MMA desde 2003. Mercadante foi o consultor legislativo da Câmara dos Deputados responsável pelo acompanhamento técnico de alguns dos processos legislativos aqui estudados. Nesse caso, as questões apresentadas pela autora foram centradas nos anos de 1992 a 1994 e, portanto, nos processos referentes à Lei do Snuc e à Lei de Proteção à Mata Atlântica. Cabe mencionar que Mercadante formalizou suas respostas por escrito.

Na segunda, o entrevistado foi o Deputado Sarney Filho, ex-Ministro do Meio Ambiente. Aqui, apesar de as perguntas iniciais também terem sido voltadas aos anos de 1992

a 1994, a entrevista foi estendida com a apresentação de questões sobre todo o período de estudo e os diferentes módulos de pesquisa.

Na terceira, optou-se por uma entrevista de caráter mais operacional com Aurenilton Araruna de Almeida, secretário da comissão de meio ambiente da Câmara dos Deputados há mais de quinze anos. As informações obtidas sobre as reuniões realizadas pela comissão foram fundamentais para localizar documentos antigos, que não estavam disponíveis por meio da *Internet*, nos intrincados arquivos do Congresso Nacional.

Além das entrevistas, podem-se considerar também como atividades complementares os contatos por meio de correspondência eletrônica com Paul Sabatier e Granville Sewell.

O contato com Sabatier foi realizado principalmente na busca de códigos de análise documental aplicando o MCA em temas próximos ao estudado. A troca de correspondências com o principal autor do enquadramento teórico adotado na pesquisa foi muito importante para a decisão de trabalhar com um código de análise documental centrado no *deep core* e no *policy core*.

O próprio Sabatier recomendou posteriormente a comunicação com Sewell, que desenvolveu uma tese de doutorado utilizando o MCA para estudo da política de mudanças climáticas (2005, 2006). O acesso ao código de análise documental utilizado na tese de Sewell auxiliou a compreensão de que os códigos devem estar ajustados, ao máximo possível, às peculiaridades da área de políticas públicas estudada, sem se prender demasiadamente a modelos utilizados anteriormente por outros pesquisadores. Foi esclarecido por Sewell, também, que é esperado que alguns componentes do código venham a apresentar número reduzido de registros, aspecto que preocupou a autora no processo de codificação.

#### **4.3.8 Considerações sobre a representatividade dos atores estudados**

Devem-se fazer alguns registros relevantes sobre a participação dos atores do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas nos documentos utilizados como base de dados na pesquisa:

- há participações bastante díspares em termos de conteúdo, com atores individuais apresentando-se praticamente sozinhos em uma única audiência pública e outros limitando-se a fazer breves comentários;
- as manifestações não abarcam necessariamente todos os aspectos dos diferentes subtemas abrangidos pelos módulos de pesquisa, havendo atores, considerados

individual ou coletivamente, que manifestaram sua posição apenas sobre parte dos subtemas, ou mesmo apenas sobre um deles; e

- há participação mais freqüente do MMA e do Ibama do que dos outros atores e, conseqüentemente, os dados sobre essas entidades apresentam potencial de gerar análises mais consistentes.

Quanto à representatividade dos atores, deve ser dito que, no grupo das organizações governamentais, participaram das audiências públicas codificadas atores individuais com posição bastante elevada no sistema decisional referente à política nacional de biodiversidade e florestas, havendo várias manifestações de Ministros de Estado, de titulares de secretarias de ministérios, do presidente do Ibama, de coordenadores de programas etc.

As organizações não-governamentais ambientalistas com atuação mais visível em nível nacional, pelo menos se consideradas as notícias veiculadas pela mídia, também estão presentes. Pelo que foi observado nos depoimentos constantes nas audiências públicas codificadas e na análise dos documentos referentes aos processos legislativos, essas mesmas organizações participam dos debates mais importantes relacionados à política nacional de biodiversidade e florestas, sem qualquer relação com o Congresso Nacional, que são coordenados pelo MMA.

Cumprir registrar que há constância de participação de certas organizações não-governamentais nos diferentes módulos, como o Instituto Socioambiental (ISA), o que pode indicar uma atuação especializada direcionada ao Congresso Nacional por parte de algumas dessas entidades, aspecto que necessita ser ponderado na análise dos resultados da pesquisa.

Quanto aos representantes do setor empresarial, verifica-se concentração no setor madeireiro e agrícola, decorrente do próprio objeto de estudo. Certamente, quando se debatem biodiversidade e florestas no Poder Executivo, são chamadas entidades que participaram das audiências públicas em estudo, como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa) e outras.

Reconhece-se que há atores relevantes que, por diferentes motivos, podem estar sub-representados nas discussões que ocorrem no Congresso Nacional. O melhor exemplo parece ser o das organizações não-governamentais com atuação na linha do preservacionismo, como a Rede Pró-Unidades de Conservação da Natureza (Rede Pró-UCs). Na medida do possível, serão identificadas eventuais distorções nesse sentido. Deficiências em relação a documentos

que expressassem as crenças de alguns grupos de atores foi um problema enfrentado, também, por Sewell (2005, p. 221).

Cumprе salientar que a opção da autora foi concentrar o estudo nos atores coletivos, organizações governamentais ou não-governamentais. Essa tem sido a regra nos trabalhos aplicando o MCA. Há referência a atores individuais ao longo da dissertação apenas quando consideradas importantes para a compreensão da análise apresentada.

Por fim, deve ser dito que, como se trata de uma amostra não probabilística dos atores que integram o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas, as generalizações necessitam ser tomadas com a devida cautela.

#### **4.3.9 Limitações**

Os próprios autores do MCA explicitam uma das principais preocupações com análises documentais como as recomendadas no modelo: como o pesquisador sabe se os oradores estão expressando suas verdadeiras opiniões? A resposta por eles apresentada é que, no âmbito dos subsistemas de políticas públicas, há um incentivo para os representantes adotarem e manterem crenças consistentes, porque a inconsistência pode resultar em perda de credibilidade e suporte. Em outras palavras, os membros do subsistema que pretendem permanecer ativos pelo menos por um período razoável de tempo evitarão explicitar inconsistências que possam prejudicar sua credibilidade. Os autores consideram que os testemunhos em audiências públicas no Legislativo são direcionados, em grande parte, a integrantes do subsistema e, assim, observam essa condição. Além disso, não acreditam que problemas desse tipo que ocorrem com a análise de documentos públicos sejam mais sérios do que os verificados em pesquisas com aplicação de questionários (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 243).

Os autores do modelo assumem que é inevitável algum nível de subjetividade no processo de codificação. Para enfrentar esse problema, adotam testes de confiabilidade dos trabalhos dos codificadores empregados em algumas das pesquisas, no quais se comparam registros relativos aos mesmos documentos. Citam dois exemplos de aplicação desses testes, um deles com percentual de 85% de concordância entre os codificadores e o outro com 89%, e consideram esses resultados encorajadores, porque a seleção randômica das respostas atingiria percentuais muito inferiores de “concordância” (JENKINS-SMITH; SABATIER,

1993, p. 245). Sewell também adotou esses testes, obtendo o elevado percentual de concordância de 96% (2005, p. 224).

Nesta pesquisa, com apenas uma pessoa aplicando o código de análise documental, seria inviável a aplicação de testes de confiabilidade. Trabalhou-se a questão da subjetividade submetendo o código à validação por juízes, evitando codificar declarações pouco definidas, mesmo que isso implicasse redução do número de dados coletados, e organizando todo o material utilizado para assegurar a replicabilidade do trabalho.

Apresentado o referencial teórico, abordam-se no capítulo seguinte os principais eventos internos e externos que marcaram a dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, cujo conhecimento é necessário para as análises a serem efetivadas posteriormente.

## 5 A LINHA DO TEMPO E AS ARENAS

### 5.1 PANORAMA GERAL

Para subsidiar a aplicação do MCA à política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, faz-se importante organizar seqüencialmente e analisar os principais eventos internos e externos que influenciaram ou podem ter influenciado a dinâmica do subsistema. De forma coerente com as opções metodológicas já descritas, o foco deve estar nos cinco módulos de pesquisa e nos debates inseridos nos documentos selecionados.

Optou-se por dividir o período de estudo em três fases: (i) 1992-1998; (ii) 1999-2002; e (iii) 2003-2006. Como só há audiências públicas disponíveis a partir de 1995, a primeira fase, para efeito do processo de aplicação do código de análise documental, inicia em 1995.

Os anos de 1999 e 2003 foram fixados a partir de trocas de comando no MMA que, com base na análise dos documentos legislativos e na primeira leitura das audiências públicas voltada à construção do código de análise documental, pareceram gerar alterações no comportamento do órgão.

Na primeira fase de estudo, verifica-se um impulso das iniciativas do Governo federal nesse campo e nas ações de política ambiental de uma forma mais ampla gerado, provavelmente, pela Rio-92. Estão presentes, também, medidas voltadas a reforçar o controle do desmatamento por meio de mecanismos do tipo comando e controle.

Nos módulos de pesquisa estudados, há dois marcos já em 1992, a apresentação pelo Poder Executivo do projeto de lei regulando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) na mesma semana em que se realizava a Rio-92 e a proposição, pelo Deputado Fabio Feldmann, conhecido ambientalista, do projeto de lei direcionado à proteção dos remanescentes do bioma Mata Atlântica. As duas propostas vão passar vários anos em debate no Legislativo.

Em 1993, o Poder Executivo edita o Decreto nº 750, que “dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências”, com base em minuta previamente debatida pelo Conama. Até a recente aprovação da Lei da Mata Atlântica em 2006, estavam nesse decreto as normas federais básicas sobre o bioma.

Em 1995, é apresentado o projeto de lei de autoria da Senadora Marina Silva voltado a disciplinar o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. A intenção, no caso, é trazer para o plano interno do país os temas regulados pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). O vínculo com as decisões da Rio-92, nesse caso, é explícito.

Em 1996, é adotada a primeira versão da Medida Provisória nº 1.511<sup>48</sup>, que, alterando o Código Florestal brasileiro, entre outros pontos aumenta para 80% o percentual da propriedade rural na qual é vedado o corte raso nas áreas de floresta da Amazônia Legal. O ato foi assinado pelos Ministros do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia e, também, das Relações Exteriores. A divulgação pelo Inpe do alto índice de desmatamento na Amazônia registrado em 1995<sup>49</sup> gerou demandas de entidades internacionais por medidas de controle mais rígidas por parte do governo brasileiro, e essas demandas parecem ser a explicação mais consistente para a primeira edição da medida provisória (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 85).

Também na direção de intenção de obter um controle mais eficiente das condutas lesivas ao meio ambiente, no início de 1998 é sancionada a Lei nº 9.605 (Lei de Crimes Ambientais). Essa lei, que reuniu em um texto único todos os tipos penais que têm o meio ambiente como bem jurídico tutelado e, ainda, aumentou muito o valor das multas administrativas passíveis de serem impostas aos infratores ambientais, apresenta interferência em todos os ramos da política ambiental.

No mesmo ano, é encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo a Proposta de Emenda à Constituição nº 618, de 1998, que pretende inserir o patrimônio genético entre os bens da União (art. 20 da Constituição Federal). Essa proposta, que também apresenta relação direta com a CDB, permanece tramitando até a presente data, sem votação de qualquer parecer no Legislativo.

Na segunda fase de análise, que vai de 1999 a 2002, cabe destacar, em primeiro lugar, a intensa e inédita mobilização da sociedade civil contra o projeto de lei de conversão à medida provisória que altera o Código Florestal apresentado pelo relator, Moacir Micheletto, integrante da bancada ruralista. (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 87). Na seqüência imediata, o Ministério do Meio Ambiente requer ao Conama que elabore um texto alternativo, que depois seria consagrado na forma de uma nova medida provisória.

---

<sup>48</sup> Hoje, com conteúdo bastante ampliado, Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001.

<sup>49</sup> Ver Tabela 01, na página 20.

Nessa mesma fase, deve-se colocar em relevo a aprovação da Lei do Snuc em 2000. Sarney Filho (2007) chama a atenção para a importância da atuação do Poder Executivo nas negociações para a solução final desse processo legislativo. A afirmação, confirmada por Mercadante (2001, p. 229) é plenamente coerente com a realidade do dia a dia do Congresso Nacional, em que a decisão política do Executivo é passo essencial para a aprovação de matérias complexas. Parece coerente, também, com a história de intenso envolvimento pessoal do então Ministro do Meio Ambiente com as principais matérias em debate no Legislativo que se relacionam com a questão ambiental.

Também em 2000, é editada a primeira versão da Medida Provisória nº 2.052<sup>50</sup>, voltada a regular o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. O Governo optou por não esperar a votação do tema pelo Legislativo, diante da necessidade de serem regulados contratos de acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios que começavam a ser firmados sem o respaldo de normas federais.

Ainda no mesmo ano é instituído o Programa Nacional de Florestas (PNF), cujos técnicos gerariam posteriormente as duas propostas dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo para regular as concessões florestais, apresentadas em 2002 e 2005.

Na terceira fase de estudo, que vai de 2003 a 2006, os principais marcos ficam por conta da rápida aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas, que concentra a maior parte de seus dispositivos nas concessões florestais e, depois de catorze anos de tramitação, da Lei de Proteção da Mata Atlântica. Dos módulos de pesquisa, resta ainda sem decisão pelo Legislativo a medida provisória que altera o Código Florestal, bem como a que regula o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.

## 5.2 OS REGISTROS TEMPORAIS

A seguir, são detalhadas ano a ano as decisões citadas no item anterior e outras relevantes ocorridas no período 1992-2006. Foram inseridos, também, registros sobre as mudanças no comando do MMA e sobre atos de significado relacionados ao tema a cargo do Poder Executivo, como decretos que instituem determinados programas e algumas resoluções do Conama.

---

<sup>50</sup> Hoje, com alterações de conteúdo, Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001.

Essa seqüência de anotações será utilizada na análise dos principais embates no Legislativo e em outros pontos da dissertação<sup>51</sup>. A reunião dos dados facilita a visualização das principais ocorrências e da ligação temporal entre elas. A consolidação dessas informações em lista única parece útil, também, para apoio do trabalho de pesquisadores que vierem a se interessar futuramente pelo tema.

## 1992

- Entre 01 de janeiro e 31 de dezembro, a pasta do meio ambiente esteve nas mãos de quatro diferentes secretários ou ministros, José Lutzemberger, José Goldenberg, Flávio Miragaia Perri e Fernando Coutinho Jorge.
- Entre 03 e 12 de junho, é realizada a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.
- Em 04 de junho, é apresentado ao Congresso Nacional o projeto de lei do Poder Executivo que pretende regular o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), numerado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 2.892, de 1992 (PL 2.892/1992).
- Em 05 de junho, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil é instituído pelo Decreto nº 563.
- Em 27 de outubro, é apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.285, de 1992 (PL 3.285/1992), proposição de autoria do Deputado Fabio Feldmann que pretende regular a proteção dos remanescentes do bioma Mata Atlântica.
- Em 10 de dezembro, o Deputado Fabio Feldmann é nomeado relator do PL 2.892/1992 (Snuc) na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, a principal comissão de mérito na Câmara dos Deputados.

## 1993

- Entre 01 de janeiro e 31 de dezembro, Fernando Coutinho Jorge mantém-se à frente do Ministério do Meio Ambiente.

---

<sup>51</sup> Os dados apresentados na seqüência foram coletados nos sistemas de informações legislativas da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>) e do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>), bem como nos sítios eletrônicos do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br>) e da Presidência da República (<http://www.planalto.gov.br>). Acesso em: jul. 2007.

- Em 10 de fevereiro, é editado pelo Presidente da República o Decreto nº 750 (Decreto 750/1993), que “dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências”.
- Em 01 de outubro, o Conama aprova a Resolução nº 10, que estabelece parâmetros básicos para a análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica, tendo em vista a aplicação do Decreto 750/1993.
- Em 29 de novembro, entra em vigor no plano internacional a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

#### **1994**

- Entre 01 de janeiro e 31 de dezembro, a pasta de meio ambiente esteve nas mãos de dois ministros, Rubens Recupero e Henrique Brandão Cavalcanti.
- Em 31 de janeiro, o Conama edita a Resolução nº 01, que define critérios para a proteção da Mata Atlântica no Estado de São Paulo.
- Em 18 de março, o Conama edita a Resolução nº 02, que define critérios para a proteção da Mata Atlântica no Estado do Paraná.
- Em 04 de maio, o Conama edita as Resoluções nº 04, 05 e 06, que definem critérios para a proteção da Mata Atlântica nos Estados de Santa Catarina, Bahia e Rio de Janeiro.
- Em 29 de maio, entra em vigor no Brasil a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).
- Entre 28 de novembro e 9 de dezembro, ocorre a conferência das partes (COP1) da CDB em Nassau, Bahamas.
- Em 07 de dezembro, o Conama edita as Resoluções nº 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34, que definem critérios para a proteção da Mata Atlântica nos Estados do Ceará, Piauí, Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe.
- Em 19 de dezembro, o Deputado Fabio Feldmann apresenta parecer preliminar favorável ao PL 2.892/1992 (Snuc), com substitutivo.
- Em 29 de dezembro, o Decreto nº 1.354 institui o Programa Nacional de Biodiversidade, com o objetivo de coordenar a implementação dos objetivos da CDB no país.

**1995**

- Em 01 de janeiro, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, Gustavo Krause é indicado Ministro do Meio Ambiente, cargo que manteria até dezembro de 1998.
- Em 24 de março, diante da nomeação do Deputado Fabio Feldmann como secretário de meio ambiente do Estado de São Paulo, o Deputado Fernando Gabeira é indicado relator do PL 2.892/1992 (Snuc) na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.
- Em 31 de agosto, o PL 3.285/1992 (Mata Atlântica) é aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.
- Em 14 de setembro, é deferida solicitação no sentido de que o PL 3.285/1992 (Mata Atlântica) fosse analisado também pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.
- Entre 6 e 19 de novembro, ocorre a conferência das partes COP2 da CDB em Jacarta, Indonésia.
- Em 09 de novembro, a Senadora Marina Silva apresenta projeto de lei pretendendo regular o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, com base na CDB. A proposta é numerada como Projeto de Lei do Senado nº 306, de 1995 (PLS 306/1995).
- Durante o ano, são realizadas reuniões técnicas em alguns estados para debate do substitutivo ao PL 2.892/1992 (Snuc) em preparação, com a presença do relator, Deputado Fernando Gabeira<sup>52</sup>.

**1996**

- Em 25 de abril, o Conama edita a Resolução nº 03, que contém esclarecimentos tendo em vista a aplicação do Decreto 750/1993 (Mata Atlântica).
- Em 25 de junho, é editada a primeira versão da Medida Provisória nº 1.511<sup>53</sup>, que, alterando o Código Florestal brasileiro, aumenta para 80% o percentual da propriedade rural na qual é vedado o corte raso nas áreas de floresta da Amazônia Legal.

---

<sup>52</sup> Datas completas não disponíveis. Na Coordenação de Arquivo da Câmara dos Deputados, foram localizados registros de reuniões no Rio de Janeiro, no Paraná e na Bahia.

<sup>53</sup> Hoje, com conteúdo bastante ampliado, Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001.

- Em 14 de agosto, é apresentado o parecer ao PL 2.892/1992 (Snuc) preparado pelo Deputado Fernando Gabeira.
- Entre 4 e 15 de novembro, ocorre a conferência das partes COP3 da CDB em Buenos Aires, Argentina.

### **1997**

- Em 22 de outubro, é aprovado o parecer da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados ao PL 3.285/1992 (Mata Atlântica), com dispositivos que atenuam bastante o grau de rigidez da proposta inicial em termos de proteção ambiental.
- Em 19 de novembro, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal aprova substitutivo ao PLS 306/1995 (acesso aos recursos genéticos).

### **1998**

- Em 26 de janeiro, é instituído o Programa Florestas Nacionais pelo Decreto nº 2.473.
- Em 12 de fevereiro, é sancionada a Lei nº 9.605 (Lei de Crimes Ambientais).
- Em 16 de abril, o Conama edita a Resolução nº 240, que suspende as atividades madeireiras na Mata Atlântica do sul da Bahia.
- Entre 4 e 15 maio, ocorre a conferência das partes COP4 da CDB em Bratislava, República da Eslováquia.
- Em 02 de junho, a Comissão de Educação do Senado Federal aprova o PLS 306/1995 (acesso aos recursos genéticos).
- Em 21 de agosto, é encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo a Proposta de Emenda à Constituição nº 618, de 1998, que intenta inserir o patrimônio genético entre os bens da União (art. 20 da Constituição Federal), assim como projeto de lei pretendendo regular o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, numerado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.751, de 1998 (PL 4.751/1998).
- Em 03 de novembro, o PLS 306/1995 (acesso aos recursos genéticos) é aprovado pelo plenário do Senado Federal e, na seqüência imediata, remetido à Câmara dos Deputados, onde permanece sem votação de qualquer parecer até a presente data (dez. 2007).

**1999**

- Em 01 de janeiro, com a reeleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, o Deputado Sarney Filho, da bancada ambientalista, é indicado para Ministério do Meio Ambiente, cargo que permaneceria até março de 2002.
- Em 11 de janeiro, o Conama edita a Resolução nº 248, que dispõe sobre o controle dos empreendimentos de base florestal na Mata Atlântica do sul da Bahia.
- Em 29 de janeiro, o Conama edita a Resolução nº 249, que estabelece diretrizes para a política de conservação e desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica.
- Em 02 de fevereiro, o PL 3.285/1992 (Mata Atlântica) é arquivado ao final da legislatura e, logo depois, desarquivado e enviado para reexame pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.
- Em 09 de junho, cerca de dois anos após a apresentação do parecer e sete anos após o envio da proposta pelo Poder Executivo, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados aprova o substitutivo do Deputado Fernando Gabeira ao PL 2.892/1992 (Snuc).
- Em 10 de junho, o plenário da Câmara dos Deputados aprova o PL 2.892/1992 (Snuc) e a proposta é encaminhada ao Senado Federal, onde é numerada como PLC nº 29, de 1999.
- Em 10 de agosto, a Comissão de Minas e Energia da Câmara aprova parecer declarando sua incompetência para analisar o PL 3.285/1992 (Mata Atlântica), sendo o processo remetido ao plenário.
- Em 29 de setembro, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aprova o PLC 27/1999 (Snuc).
- Em 11 de novembro, é apresentado parecer do relator, Deputado Moacir Micheletto, um dos líderes da bancada ruralista, à medida provisória que altera o Código Florestal, então Medida Provisória nº 1.885-40/1999.
- Em 15 de dezembro, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal aprova o PLC 27/1999 (Snuc).

**2000**

- Em 29 de março, depois de promover reuniões de debate em mais de vinte estados, o Conama aprova proposta para subsidiar a conversão em lei da medida provisória do Código Florestal.

- Em 20 de abril, é instituído o Programa Nacional de Florestas pelo Decreto nº 3.420.
- Entre 15 e 26 de maio, ocorre a conferência das partes COP5 da CDB em Nairóbi, Quênia.
- Em 26 de maio, é adotada a Medida Provisória nº 1956-50, de 2000, que reflete o texto aprovado pelo Conama para as alterações ao Código Florestal e continua em vigor<sup>54</sup>.
- Em 29 de junho, é editada a primeira versão da Medida Provisória nº 2.052, de 2000<sup>55</sup>, voltada a regular o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.
- Em 18 de julho, a Lei do Snuc (Lei nº 9.985, de 2000) é sancionada.
- Em 23 de agosto, o Poder Executivo requer a retirada de tramitação do PL 4.751/1998 (acesso aos recursos genéticos), que não havia sido objeto até então de qualquer parecer.

## **2001**

- Em 24 de maio, o Conama edita a Resolução nº 278, que dispõe a suspensão de autorizações de corte e exploração de espécies ameaçadas de extinção da flora na Mata Atlântica.
- Em 28 de setembro, o Decreto nº 3.945 define a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN).

## **2002**

- Entre março e dezembro, a pasta de meio ambiente fica nas mãos de José Carlos Carvalho, ex-secretário geral na gestão Sarney Filho.
- Entre 7 e 19 de abril, ocorre a conferência das partes COP6 da CDB em Haia, Holanda.
- Em 26 de junho, é editado o Decreto nº 4.284, que institui o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Probem).
- Em 22 de agosto, são editados: o Decreto nº 4.340, que regulamenta a Lei do Snuc; e o Decreto nº 4.339, que institui os princípios e diretrizes para a implementação da

---

<sup>54</sup> Hoje, MP nº 2.166-67, de 2001.

<sup>55</sup> Hoje, com alterações de conteúdo, Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001.

Política Nacional de Biodiversidade. Esse último decreto foi publicado após um amplo processo de consulta, nos anos de 2000 e 2001, e de discussão pelo Conama.

- Em 04 de dezembro, o Conama edita a Resolução nº 317, que regulamenta a Resolução 278/2001 (Mata Atlântica).
- Em 18 de dezembro, o Poder Executivo apresenta no Congresso Nacional projeto de lei que propõe normas sobre as concessões à iniciativa privada da exploração das Florestas Nacionais (Flonas), proposição que foi numerada como PL nº 7.492, de 2002 (PL 7.492/2002).

### **2003**

- Em 01 de janeiro, com a posse do Governo Lula, a Senadora Marina Silva é indicada para o Ministério do Meio Ambiente, cargo em que permanece até a presente data.
- Em 21 de maio, o Decreto nº 4.703 traz novas regras para a Política Nacional de Biodiversidade, entre outros pontos ampliando a representação de sua comissão coordenada para incluir representante dos povos indígenas e da Associação das Entidades Estaduais do Meio Ambiente.
- Em 26 de junho, o CGEN edita: a Resolução nº 05, que estabelece diretrizes para a obtenção de anuência prévia para o acesso a conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fim de pesquisa científica sem potencial ou perspectiva de uso comercial; a Resolução nº 06, que estabelece diretrizes para a obtenção de anuência prévia para o acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, com potencial ou perspectiva de uso comercial; e a Resolução nº 07, que estabelece diretrizes para a elaboração e análise dos contratos de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios firmados entre particulares e que não envolvam conhecimento tradicional associado ou componente da fauna silvestre.
- Em 07 de julho, o Poder Executivo solicita a retirada de tramitação do PL 7.492/2002 (concessões florestais em Flonas).
- Em 18 de novembro, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados decide constituir grupo de trabalho para examinar as emendas apresentadas em plenário ao substitutivo aos apensados do PL 3.285/1992 (Mata Atlântica).
- Em 03 de dezembro, é aprovado na Câmara dos Deputados substitutivo de plenário ao processo do PL 3.285/1992 (Mata Atlântica), sendo a matéria remetida ao Senado Federal.

**2004**

- Entre 9 e 20 de fevereiro, ocorre a conferência das partes COP7 da CDB em Kuala Lumpur, Malásia.
- Em 21 de maio, o Decreto nº 5.092 estabelece regras para a identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade.
- Em 27 de dezembro, é criada por decreto não numerado a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais.

**2005**

- Em 21 de fevereiro, o Poder Executivo apresenta no Congresso Nacional, em regime de urgência, projeto de lei pretendendo regular a gestão das florestas públicas, numerado na Câmara dos Deputados como PL nº 4.776, de 2005 (PL 4.776/2005). A proposta havia sido debatida em várias reuniões com representantes da sociedade civil ocorridas em diferentes estados.
- Em 01 de junho, substitutivo ao PL 4.776/2005 (gestão das florestas públicas) é aprovado na comissão especial instituída na Câmara dos Deputados para analisar a matéria.
- Em 06 de julho, o PL 4.776/2005 (gestão das florestas públicas) é aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal.

**2006**

- Em 07 de fevereiro, é aprovada a redação final do PL 4.776/2005 (gestão das florestas públicas) na Câmara dos Deputados.
- Em 02 de março, é sancionada a Lei nº 11.284 (Lei de Gestão das Florestas Públicas), que trata principalmente das concessões florestais à iniciativa privada e cria o Serviço Florestal Brasileiro (SFB).
- Entre 20 e 31 de março, ocorre a conferência das partes COP8 da CDB em Curitiba, Brasil.
- Em 29 de novembro, a Câmara dos Deputados vota as emendas do Senado ao texto final do PL 3.285/1992 (Mata Atlântica), e o processo vai à sanção presidencial.
- Em 22 de dezembro, é sancionada a Lei nº 11.428 (Lei da Mata Atlântica).

### 5.3 OS PRINCIPAIS EMBATES NO LEGISLATIVO

#### 5.3.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação: conflito assumido de crenças

O termo “unidades de conservação” (UCs), compreendendo áreas delimitadas pelo Poder Público especificamente com vistas à proteção dos ecossistemas nacionais, tem sido tradicionalmente utilizado pela comunidade científica brasileira pelo menos desde a década de 70 do século passado. Conforme atesta Mercadante (2001, p. 190), naquela década tiveram início os primeiros trabalhos com vistas ao planejamento da criação de UCs no Brasil, até então instituídas de forma assistemática. Em 1979 e 1982, respectivamente, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) lançou as etapas I e II do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil.

Esse plano já propunha diversas categorias de unidades de conservação, a serem incluídas num Sistema de Unidades de Conservação da Natureza, com base no documento *Objectives, Criterias and Categories for Conservation Areas*, elaborado pela Comissão Internacional de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, da União Internacional de Conservação da Natureza e seus Recursos. Além do parque nacional, reserva biológica, estação ecológica, floresta nacional e parque de caça, já existentes à época, falava-se em monumento natural, santuário de vida silvestre, reserva de fauna, monumento cultural e outras unidades (PÁDUA *et al.*, 1982, p. 19).

Em 1988, o IBDF solicitou à Fundação Pró-Natureza (Funatura) um anteprojeto de lei de criação de um sistema que congregasse todas as categorias de UCs no Brasil, como parte de um projeto mais amplo, previsto no Programa Nacional de Meio Ambiente, de revisão e atualização do Plano do Sistema de Unidades de Conservação de 1979/82 (MERCADANTE, 2001, p. 193).

Mercadante afirma que no processo de construção do anteprojeto já se sentiam os conflitos preservacionistas (ou conservacionistas tradicionais) *versus* socioambientalistas. Em suas palavras:

Houve discussão, por exemplo, se as Unidades de Conservação de Uso Sustentável deveriam merecer o mesmo status das UC de Proteção Integral, se aquelas não seriam, na verdade, UC complementares às UC de Proteção Integral. Havia (e há) quem, na verdade, afirmasse que UC de fato são apenas as de proteção integral. O argumento que acabou prevalecendo foi o de que embora as UC de Proteção Integral sejam, de fato, aquelas que asseguram de forma efetiva a conservação da biodiversidade, as UC formam um “sistema”, onde todas contribuem, em maior ou

menor grau, para a conservação. A própria divisão em UC de Proteção Integral e UC de Uso Sustentável, presente desde a primeira proposta, já, no fundo, indica que o Snuc tem UC de duas categorias, embora isso não seja dito. E, portanto, mostra que o conflito acima mencionado estava presente desde o início. Outro exemplo é a Reserva Extrativista. Ela estava começando a ser concebida quando se começou a elaborar a proposta do Snuc. Discutia-se se era ou não uma UC ou se não seria uma outra estratégia para fazer reforma agrária (no Incra havia a proposta dos assentamentos extrativistas). Havia (e há) quem dizia que Resex não é UC (MERCADANTE, 2007b).

O anteprojeto preparado pela Funatura foi analisado pelo Ibama e pelo Conama e encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 1992. A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) foi sancionada em 2000<sup>56</sup>, portanto após oito anos de discussão no Poder Legislativo. Nesse processo, idéias e valores tiveram papel de grande destaque nos conflitos entre os diferentes atores. Os principais embates no Congresso Nacional centraram-se exatamente nas discussões entre preservacionistas e socioambientalistas.

O texto inicial apresentado pelo Poder Executivo adotava uma orientação preservacionista. Configurava prioridade para as UCs de Proteção Integral, tendia a desconsiderar a contribuição das populações tradicionais para a conservação da diversidade biológica e não previa mecanismos de participação social na criação e gestão das UCs (SANTILLI, 2007, p. 138-139).

As polêmicas foram tornadas públicas em 1994, após a apresentação do primeiro texto preliminar produzido na Câmara dos Deputados, elaborado pelo Deputado Fabio Feldmann. Como justificativa de uma série de ajustes propostos no texto do Poder Executivo, afirmava-se:

[...] o projeto, na forma proposta, padece os efeitos de uma concepção envelhecida sobre o significado e o papel das unidades de conservação, [...]. Na perspectiva tradicional, criar uma unidade de conservação significa, em essência, cercar uma determinada área, remover ou – alguns diriam – expulsar a população eventualmente residente e, sem seguida, controlar ou impedir, de forma estrita, o acesso e a utilização da unidade criada. A preocupação básica, quase exclusiva, é com a preservação dos ecossistemas. [...] A visão conservacionista [*tradicional*], a rigor, é incapaz de enxergar uma unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e regional, de situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas (FELDMANN, 1994, *apud* MERCADANTE, 2001, p. 196, anotação da autora).

Propunham-se alterações no texto baseadas em uma nova concepção sobre o papel das UCs marcada por uma abordagem integrada entre a proteção da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações humanas. Entre outros pontos, introduziram-se no

---

<sup>56</sup> Lei n° 9.985, de 2000.

projeto preocupações com a participação da sociedade, especialmente da comunidade local, na criação e gestão das UCs, e com a integração das áreas protegidas à dinâmica social e econômica local (MERCADANTE, 2001, p. 206 e 207). Posteriormente, Feldmann recuou em parte em relação a suas propostas iniciais e, quando assumiu a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, foi substituído na relatoria pelo Deputado Fernando Gabeira.

Não se encontram elementos de análise suficientes para justificar o recuo de Feldmann em relação à sua primeira proposta. Mercadante (2007b), que assessorou tecnicamente todo o processo de construção da Lei do Snuc, comenta que a pressão nesse sentido por aqueles com uma visão mais tradicional de conservação foi bastante forte.

Gabeira apresentou um parecer em 1996, depois de um conjunto de concorridas audiências realizadas para debate do projeto em vários locais do país. Esse parecer resgatava parte das propostas iniciais de Feldmann relativas à participação da comunidade na criação e gestão das áreas protegidas, propunha quatro novas categorias fundamentadas numa visão mais “social” das UCs e previa medidas relativas ao problema da presença humana nas UCs de Proteção Integral. Note-se que Gabeira é um ecologista com um histórico pessoal de envolvimento também com causas como direitos humanos, minorias (homossexuais, mulheres etc.), reforma agrária e outros temas. Parece natural que ele apresente sensibilidade às demandas das populações tradicionais, o que está bem caracterizado em sua proposta para a futura lei.

A apresentação desse parecer foi seguida de intensos debates, dentro e fora do Congresso Nacional. O Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação, promovido pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e uma série de outras instituições, cujas notas taquigráficas foram integralmente analisadas e codificadas neste trabalho, é provavelmente um dos mais importantes exemplos desses debates.

Paralelamente à realização desse evento, as organizações não-governamentais contrárias ao substitutivo Fernando Gabeira constituíram a Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação da Natureza, que postulavam prioridade para as UCs de Uso Indireto. Explique-se que unidades de conservação de uso indireto era a expressão utilizada, até a Lei do Snuc, para indicar as Unidades de Conservação de Proteção Integral (como parques nacionais e estações ecológicas), nas quais o regime de proteção é mais rígido e não se admite qualquer interferência humana nos processos naturais.

Entre 1997 e 1999, ainda sob relatoria de Gabeira, o impasse preponderou. Somente em setembro de 1999 o projeto foi objeto da primeira votação na comissão de meio ambiente da Câmara dos Deputados. Algumas das modificações acatadas pelo relator para possibilitar a votação penderam para a visão mais preservacionista, mas, mesmo assim, o texto continuava a desagradar os preservacionistas mais extremados (MERCADANTE, 2001, p. 229). Pela interferência do Poder Executivo, o projeto foi rapidamente votado em plenário e encaminhado ao Senado.

No Senado, as propostas de alteração vieram de um grupo de interesse numa ótica mais material, os parlamentares ruralistas, com emendas voltadas a dificultar a criação de UCs. A negociação final envolveu a derrubada dessas emendas, com acordo em relação a veto de determinados dispositivos (MERCADANTE, 2001, p. 229).

As discussões ocorridas durante todo esse processo indicam a existência de duas visões de mundo distintas em relação ao tema: a dos preservacionistas (ou conservacionistas tradicionais) e a dos socioambientalistas, ambas relativas a atores que, em tese, integram o movimento ambientalista. Uma visão desenvolvimentista, se é que essa é a denominação adequada para alguns dos ruralistas mais extremados, surgiu na arena política apenas na parte final do processo.

Há forte evidência de distintos sistemas de crenças sobre a política de biodiversidade e florestas nesse processo. Entre preservacionistas e socioambientalistas, além de divergências no nível de *policy core*, provavelmente estão presentes distinções mais profundas, integrantes do *deep core*, relacionadas à visão essencial sobre os recursos naturais e mesmo sobre a posição ética do homem diante da natureza. Não parece ser o caso de conflitos internos numa coalizão ambientalista única, com atores divergindo sobre aspectos instrumentais ou em situação relacional de congruência nas crenças e interdependência competitiva, apontada por Fenger e Klok, e citada por Sabatier e Jenkins-Smith<sup>57</sup> (1999, p. 141).

Ressalte-se que essa luta não se esgotou com a aprovação da Lei do Snuc.

Resgatando uma ocorrência bastante recente, no V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (CBUC), realizado no mês de junho de 2007 em Foz do Iguaçu, as mais calorosas discussões centraram-se nas demandas por uma maior atenção do Governo federal em relação às UCs de Proteção Integral. Representantes de organizações não-governamentais e técnicos do setor manifestaram-se contrários à opção por UCs de Uso Sustentável que marca

---

<sup>57</sup> Ver Quadro 01, na página 48.

a gestão Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente<sup>58</sup>. Como exemplo dessa posição, cite-se a manifestação no evento da diretoria da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza:

Vemos que o governo não prioriza as unidades de proteção integral quando existem parques que há décadas não resolvem seus problemas fundiários, e por isso têm grandes dificuldades de implementação, ao lado de novas terras concedidas a quilombolas que de uma hora para outra conseguem dinheiro para se estabelecerem, muitas vezes no entorno ou mesmo no interior de unidades de conservação (NUNES, 2007, *apud* FANZERES, 2007).

No encerramento do referido congresso, o almirante Ibsen de Gusmão Câmara, ambientalista histórico, destacou em seu discurso a importância das UCs de Proteção Integral e o papel coadjuvante das UCs de Uso Sustentável. Sobre as áreas protegidas habitadas por comunidades humanas, alertou que não se pode “[...] imaginar que essas populações fiquem estáveis em número e imutáveis em sua cultura, nem prever repercussões de mudanças sobre essas áreas” (CÂMARA, 2007, *apud* FANZERES, 2007).

Pádua, que esteve diretamente envolvida nos debates que caracterizam o processo da Lei do Snuc, como uma das coordenadoras da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação da Natureza, relata que a posição em defesa das UCs de Proteção Integral no CBUC de 2007 pareceu consensual. Registra a mudança afirmando que, no congresso de 2004, quando se falava sobre conservação condenando a eficácia de reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável, a platéia vaiava (PÁDUA, 2007, *apud* FANZERES, 2007).

Abranches, cientista político bastante respeitado entre os ambientalistas, destaca no V CBUC o tom crítico em relação à trajetória das políticas de conservação do Governo federal, os sólidos argumentos técnicos apresentados no evento colocando em dúvida a política de incentivo às reservas extrativistas e a preocupação com cooptação de organizações não-governamentais, seja pelo governo, seja pelo setor privado (2007).

Essa permanência ao longo do tempo e o potencial de refletir a visão diferenciada sobre a proteção ambiental de dois grupos de atores levam ao entendimento de que as divergências entre priorização das UCs de Uso Sustentável ou de Proteção Integral, uma das marcas dos conflitos entre preservacionistas e socioambientalistas, estão provavelmente associadas a diferenças no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 195).

---

<sup>58</sup> Ver Tabela 03, na página 79.

### 5.3.2 Acesso aos recursos genéticos: indefinições

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), segundo explica Araújo, “[...] é o resultado do reconhecimento mundial de que os recursos biológicos do planeta são fundamentais para as gerações presentes e futuras [...]” (2002, p. 89). A convenção assegura aos países detentores de recursos genéticos soberania sobre o seu patrimônio, e identifica o conhecimento tradicional como elemento essencial nas estratégias para a conservação da biodiversidade.

Logo depois da entrada da CDB em vigor no país, a então Senadora Marina Silva apresenta projeto de lei pretendendo tratar em nível de legislação interna os temas regulados pela convenção. De forma consoante com a convenção, a proposta aborda aspectos novos e complexos do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, bem como das diferentes formas de repartição de benefícios associadas a esse acesso. A complexidade associada a esse tema fica clara quando se verifica a pauta das várias reuniões das conferências das partes da convenção que ocorreram desde a Rio-92, a última delas no Brasil.

Em agosto de 1998, o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional duas proposições sobre o assunto: um projeto de lei com a mesma finalidade da iniciativa que tramitava no Senado, ou seja, regulando a questão de uma forma abrangente, e uma proposta de emenda à Constituição definindo o patrimônio genético como um bem da União. A própria mensagem que acompanha o projeto de lei reconhece que o seu conteúdo é baseado no texto em trâmite de autoria da Senadora Marina Silva. Sobre a alteração no texto de nossa Carta Política, expressou-se assim o Poder Executivo:

O Governo entende que a melhor opção para o Brasil é declarar o Patrimônio Genético como bem da União, porque somente este tratamento permitirá adequado controle sobre o acesso aos recursos genéticos e sobre a repartição dos benefícios oriundos de sua utilização, [...].

A aprovação dessa emenda constitucional dará ao Estado brasileiro o necessário amparo para tratar, de forma ampla e uniforme, de todos os recursos genéticos existentes no território nacional e nas demais áreas sob sua jurisdição [...] (BRASIL, 1998).

O projeto do Poder Executivo é retirado de tramitação por solicitação do autor em agosto de 2000, quando já estava em vigor a MP nº 2.052. Essa medida provisória foi adotada sob críticas dos grupos que vinham acompanhando o processo em trâmite no Legislativo, sobretudo as organizações não-governamentais socioambientalistas, a exemplo dos comentários de Araújo já apresentados no item 3.3 (2002, p. 91).

A justificativa oficial para o ato apresentada pelo Poder Executivo foi a de que a falta de normas legais que regulamentassem a bioprospecção impedia a incorporação plena no país dos preceitos da CDB. Na prática, a urgência da medida configurava reação a acordo firmado entre a organização social brasileira Biomazônia e empresa suíça *Novartis Pharma AG*, sem intermediação dos órgãos da administração direta do Governo federal. Mary Allegretti, então secretária da Coordenação da Amazônia do MMA, classificou o polêmico acordo, que acabou sendo suspenso, como uma biopirataria legalizada (2000, *apud* SATO, 2000, p. A21).

No final de 1998, a proposta Marina Silva havia sido votada pelo Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados, onde, juntamente com seus apensos, permanecia sem perspectiva de votação à época da primeira edição da medida provisória, situação que se mantém até dezembro de 2007. A matéria é atualmente regulada pela MP nº 2.186-16, de 2001.

Desde o início da gestão Marina Silva no MMA, vem-se trabalhando em anteprojeto de lei para substituição dessa medida provisória. Em reunião da CPI da Biopirataria da Câmara dos Deputados (CPIBIOPI) realizada em 9 de março de 2005, o representante do MMA comunicou que o texto estava pronto e já sob análise da Casa Civil, para envio ao Congresso Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005a, p. 10). Até agora, o envio não foi efetivado.

Permanece sem votação no Legislativo a proposta de emenda à Constituição que pretende inserir o patrimônio genético entre os bens da União. Não se vislumbram motivos consistentes para o Poder Executivo não ter retirado de tramitação também essa proposta de emenda à Constituição, principalmente no atual governo. Os representantes de organizações socioambientalistas, fortemente ligados à atual Ministra, posicionaram-se claramente contra essa alteração de nossa Carta Magna nas reuniões ocorridas na Câmara para debate da proposição legislativa, todas submetidas ao processo de codificação nesta pesquisa. A proposta, inclusive, apresenta certo grau de conflito com o regime *sui generis* assegurado pela CDB, ao tratar as informações associadas aos recursos genéticos como um bem patrimonial da União. Esse regime especial não parece se coadunar com a divisão convencional entre bens públicos e privados.

Nos processos relacionados a esse assunto, evidenciam-se dois tipos de postura: de um lado, os atores não-governamentais e governamentais que priorizam os direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado e, de outro, os atores governamentais que, sem necessariamente desconsiderar esses direitos, focam sua atenção na necessidade de se

centralizar na União o controle sobre as atividades de acesso aos recursos genéticos e de repartição dos benefícios. Além disso, nas audiências públicas submetidas à codificação neste trabalho, surgem instituições públicas e privadas que atuam em ciência e tecnologia, demandando regras que não obstaculizem a pesquisa nesse campo.

O controle, hoje, está concentrado na União, mais especificamente no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN). Cabe a esse órgão colegiado a elaboração de normas importantes sobre o tema. Cumpre dizer que esse conselho é composto apenas de representantes de entidades governamentais. Os representantes da sociedade civil atuam apenas como convidados.

Um aspecto que deve ser levantado sobre esse assunto é que as dificuldades associadas à matéria também estão presentes nas negociações internacionais para implementação concreta da CDB. Estudo interessante, que foge dos objetivos desta pesquisa, seria a análise das interfaces entre os subsistemas nacional e internacional nesse campo, aos moldes do que foi feito por Sewell para as mudanças climáticas (2005, 2006). Outro aspecto a ser comentado é que a relação das normas federais que regulam o tema com as leis de alguns estados que vêm sendo editadas permanece uma incógnita jurídica e política. Não se sabe até que ponto cabe legislação estadual sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.

### **5.3.3 A proteção do bioma Mata Atlântica: lentidão**

O art. 225, § 4º, da Constituição Federal qualifica a Mata Atlântica como patrimônio nacional, entre outros biomas, e estabelece que sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a proteção do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Atualmente, os remanescentes florestais do bioma totalizam pouco mais de 7% da extensão original (CAPOBIANCO, 2002, p. 131).

Os debates sobre as normas federais regulando a proteção dos remanescentes florestais da Mata Atlântica têm seu marco inicial com a edição do Decreto nº 99.547, de 1990, que proibiu de uma forma simplista o corte e a supressão da vegetação nativa no bioma. Com isso, mesmo empreendimentos de utilidade pública passaram a ser inviabilizados na Mata Atlântica. Logo após a edição do decreto, foi instituído grupo de trabalho no Conama para estudar sua reformulação. O texto era considerado excessivamente rígido pelos próprios

ambientalistas (PROCHNOW, 2003), e havia sido concebido sem a participação das organizações não-governamentais e dos governos estaduais.

No início de 1993, é editado outro ato presidencial, o Decreto nº 750, que concentraria as principais normas sobre a proteção do bioma até 2006. O projeto de lei apresentado pelo Deputado Fabio Feldmann na Câmara dos Deputados, em outubro de 1992, baseou-se integralmente nas propostas que vinham sendo discutidas no Conama e que geraram o Decreto 750/93.

Em 1993 e 1994, o Conama aprova quinze resoluções com regras específicas regulando a proteção dos remanescentes de vegetação nativa no bioma em diferentes Unidades da Federação. Enquanto isso, o projeto de lei em trâmite no Legislativo permanece parado. O primeiro parecer sobre a matéria, da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, só veio a ser aprovado em agosto de 1995. Essa demora na fase inicial pode estar associada à morosidade habitual do Legislativo, à falta de interesse concreto de os ambientalistas pressionarem o andamento do projeto diante da existência do Decreto 750/93, que teria resolvido provisoriamente os problemas mais urgentes sobre o tema, ou a essas duas causas de forma conjunta.

Mercadante (2007b) explica que, não obstante as organizações não-governamentais terem sempre defendido a legalidade do Decreto 750/93 e, portanto, que a matéria poderia ser regulada por decreto e resoluções complementares do Conama, no fundo todos concordavam que era necessária uma lei. De toda forma, parece claro certo grau de deslocamento de debates relevantes sobre as normas relativas a esse tema do Legislativo para o Conama, na fase inicial e nos anos que se seguiram.

Logo após a aprovação do parecer favorável da comissão de meio ambiente ao projeto de lei do Deputado Fabio Feldmann, a Comissão de Minas e Energia solicita ser também ouvida no processo. A justificativa apresentada, sem dúvida questionável para uma proposta tratando de remanescentes de um bioma como a Mata Atlântica, foi a de que a proposta apresentava interferências com a matriz energética brasileira. A redistribuição postergou bastante a aprovação da futura lei, o que certamente foi uma vitória para os que se colocavam contra a proposta.

O processo permanece na Comissão de Minas e Energia até o final de 1997. O parecer aprovado nessa comissão traz diferentes dispositivos voltados a flexibilizar a utilização dos remanescentes florestais e de remeter as decisões sobre a supressão de vegetação para a esfera municipal. Avança ainda mais e propõe que, na Mata Atlântica, os limites de áreas de

preservação permanente sejam estabelecidos por estados e municípios, não se aplicando o Código Florestal. Evidencia-se que a preocupação dos membros da comissão não estava exatamente na questão energética.

Na verdade, há dois grandes debates que permeiam essa etapa do processo e que continuam a prevalecer até a aprovação final da lei: a abrangência do bioma Mata Atlântica e o grau de restrição imposto aos remanescentes florestais de vegetação primária e secundária em seus diferentes estágios de regeneração. Verificam-se dois tipos de posicionamento básicos: de um lado, os que defendiam a aprovação de uma lei com grau de proteção ambiental pelo menos próximo ao já assegurado pelo Decreto 750/93 e, de outro, os que, apresentando uma visão mais utilitarista em relação aos recursos naturais, em maior ou menor grau preocupavam-se em assegurar que as normas não criassem obstáculos a diferentes atividades econômicas. A maior ênfase no sentido de atenuação da rigidez na proteção dos remanescentes vem de parlamentares e entidades representantes do setor produtivo de estados da região sul. A razão é declarada: as matas de araucária tecnicamente integram o bioma Mata Atlântica e não se queria que as regras de proteção do bioma dificultassem sua utilização futura.

Depois da Comissão de Minas e Energia, o processo é remetido ao plenário da Câmara dos Deputados e lá permanece até o início de 1999, quando é arquivado. Desarquivado logo depois, é enviado novamente à referida comissão, que revê sua posição anterior e explicita sua incompetência para se pronunciar sobre a matéria. A partir daí, o projeto é votado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em maio de 2002 e remetido novamente a plenário, onde são apresentadas muitas emendas. A Câmara só vota a matéria no final de 2003, depois de algumas reuniões de um grupo de trabalho informal de negociação constituído pela Mesa.

Deve ser dito que, para que o processo chegasse a consenso na Câmara, foram inseridos no texto vários dispositivos relacionados a instrumentos econômicos, prevendo incentivos para as iniciativas de proteção ambiental. O setor empresarial cedeu um pouco, desde que esses instrumentos fossem incorporados, e os ambientalistas também, admitindo alguma flexibilidade em parte das regras de proteção. Sarney Filho também interpreta que o consenso foi viabilizado pela inclusão no texto desses instrumentos econômicos (2007).

No Senado Federal, todavia, o debate entre um grupo com visão ambientalista e outro com visão desenvolvimentista acontece novamente. A proposta fica no Senado até o início de 2006, quando retorna à Câmara dos Deputados com algumas emendas. A votação final dessas

emendas do Senado só ocorre no final do ano, com a Câmara rejeitando uma emenda que tratava da indenização por limitações ao uso econômico das propriedades geradas pela futura lei e que era o centro dos últimos conflitos com os parlamentares da bancada ruralista. Para viabilizar a votação, parece ter havido acordo com esses parlamentares no sentido de que o MMA iniciaria um processo de rediscussão das normas que regulam as reservas legais das propriedades rurais (FALEIROS, 2006).

O processo desse projeto de lei foi tão lento, que as organizações não-governamentais formaram estruturas especializadas para seu acompanhamento. Prochnow reconhece que a história dessa proposição legislativa confunde-se com a história da Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica (2003). Cabe dizer que as organizações não-governamentais não repetem nesse processo, pelo menos explicitamente, os conflitos que marcaram a construção da Lei do Snuc, constatação confirmada por Mercadante (2007b) e Sarney Filho (2007).

Tem-se nesse processo um quadro que parece ser freqüentemente encontrado em estudos aplicando o MCA à política ambiental: uma visão ambientalista *versus* uma visão desenvolvimentista. Como exemplo de trabalho com esse tipo de conclusão, pode ser citada a pesquisa sobre o Lago Tahoe (SABATIER; BRASHER, 1993, p. 177-208).

#### **5.3.4 Código Florestal e controle do desmatamento: processo sem decisão final**

O debate das alterações do Código Florestal<sup>59</sup> e, de uma forma mais ampla, das normas federais voltadas a regular diretamente o controle do desmatamento é outro exemplo em que ocorre polarização com ambientalistas de um lado e setor produtivo de outro. Diferentemente do caso da Lei de Proteção à Mata Atlântica, aqui não há concentração de representantes do setor produtivo de determinadas Unidades da Federação. As divergências costumam envolver a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), parlamentares com forte ligação com essa entidade etc. Estão presentes outros atores em debates sobre propostas de alterações mais específicas no Código Florestal, como as que se referem à utilização dos mangues, em que surgem, por exemplo, os produtores de camarão, ou as eternas discussões sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs) em zonas urbanas, que incluem disputas entre ambientalistas, o setor imobiliário e da construção civil e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

---

<sup>59</sup> Lei nº 4.771, de 1965.

O principal processo analisado nesta pesquisa diz respeito à medida provisória que, desde 1996, traz alterações significativas em partes importantes do Código Florestal, o mais importante diploma legal direcionado à proteção da flora. Como já referido, a primeira versão desse ato, a Medida Provisória nº 1.511<sup>60</sup>, tem entre suas disposições o aumento, para 80%, do percentual da propriedade rural no qual é vedado o corte raso<sup>61</sup> nas áreas de floresta da Amazônia Legal. A divulgação pelo Inpe do alto índice de desmatamento na Amazônia registrado em 1995, com reações negativas da comunidade internacional, teria sido uma das motivações da medida (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 85). A imagem do país no exterior parece ter um papel forte em certas decisões governamentais relacionadas à questão ambiental.

Essa medida provisória foi reeditada mês a mês, com a inserção progressiva em seu texto de novas alterações na lei florestal. Seu relator, Deputado Moacir Micheletto, um dos líderes da bancada ruralista, apresenta seu parecer à matéria no final de 1999. A proposta trazia uma série de disposições voltadas a reduzir a rigidez das regras então em vigor relativas às APPs e à reserva legal e, de forma geral, a atenuar as obrigações ambientais impostas aos proprietários rurais, por meio de indenizações, compensações e outros instrumentos.

O conteúdo do projeto de lei de conversão gera uma intensa e inédita reação da sociedade civil contra o texto (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 87). Na seqüência imediata, o MMA requer ao Conama que elabore um texto alternativo à proposta Micheletto, o qual foi aprovado pela plenária do órgão colegiado em março de 2000. A versão da medida provisória adotada a partir de maio de 2000<sup>62</sup> reflete esse texto do Conama, ainda hoje em vigor.

Se não foram localizadas referências a cisões no movimento ambientalista em relação ao processo da Lei da Mata Atlântica, aqui o quadro não é exatamente o mesmo. A maior parte das organizações não-governamentais manifestou apoio à proposta elaborada pelo Conama, em contraponto à proposta Micheletto. Encontram-se registros, contudo, de um grupo de juristas e organizações não-governamentais, ao que parece liderados pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (Ibap), que se manifestaram em documentos frontalmente contra a adoção do texto preparado pelo Conama, ou melhor, de qualquer alteração de maior

---

<sup>60</sup> Hoje, com conteúdo bastante ampliado, Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001.

<sup>61</sup> O percentual de cada propriedade rural no qual se veda o corte raso da vegetação é definido como “reserva legal”.

<sup>62</sup> MP nº 1.956-50, de 2000.

porte no Código Florestal, sobretudo por meio de medidas provisórias (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 87-89).

Até hoje, continua em vigor o texto aprovado pelo Conama, na forma da MP nº 2.166-67, de 2001. As medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32 valem como lei, sem necessidade de sua reedição, até que o Congresso Nacional manifeste-se definitivamente sobre a matéria. Não há qualquer movimentação no Legislativo para a votação definitiva desse processo. Pelo contrário, assume-se que o texto em vigor é definitivo e são propostos projetos de lei alterando a medida provisória, por mais estranho que isso possa parecer. O relator da medida provisória continua a ser o Deputado Moacir Micheletto. Enquanto isso, o texto de nossa mais importante lei de proteção à flora continua com seus principais instrumentos regulados por regras sujeitas a instabilidade jurídica.

As audiências públicas que foram submetidas à codificação nesta pesquisa não abordam a temática urbana. Não obstante, merecem ser apresentados alguns comentários complementares sobre os conflitos existentes em relação à aplicabilidade das regras do Código Florestal em cidades.

A lei florestal contém regras pouco claras sobre as APPs situadas em zonas urbanas. As APPs são faixas de proteção ao longo dos corpos d'água e encostas, nas quais a vegetação, como regra, não pode ser suprimida. Como nossas cidades muitas vezes nasceram e cresceram ao longo dos rios, essas faixas de proteção têm sido muito pouco observadas, condição que, somada ao alto índice de impermeabilização do solo urbano, contribui para inundações e outros problemas.

No Poder Legislativo, em qualquer legislatura que se pesquise, há sempre proposições em trâmite pretendendo reduzir as faixas de proteção previstas pelo Código Florestal para as áreas urbanas, remeter a decisão sobre a supressão de vegetação nelas contidas para as municipalidades etc.

As disputas relacionadas às normas que regulam as APPs em cidades costumam envolver, de um lado, o MMA e os ambientalistas e, de outro, atores como os representantes do setor imobiliário e da construção civil e, também, as entidades do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). O foco do FNUR nesse campo está na viabilização de regularizações fundiárias de assentamentos irregulares situados, parcial ou integralmente, em APPs ou outras áreas ambientalmente protegidas. A luta direito ao meio ambiente equilibrado

*versus* direito à moradia não tem tido solução fácil<sup>63</sup>. Tem-se aqui, sem dúvida, um tema interessante para estudos futuros.

### **5.3.5 Gestão das Florestas Públicas: pactos não usuais**

As Florestas Nacionais (Flonas) constituem uma modalidade de UC. O art. 17 da Lei do Snuc<sup>64</sup> define Floresta Nacional como uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. A Flona é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. É admitida a permanência de populações tradicionais que habitavam a área quando da criação da UC, em conformidade com o disposto em regulamento e no plano de manejo da unidade. A mesma modalidade de UC, quando criada por estados e municípios, recebe a denominação respectivamente de floresta estadual e floresta municipal.

A Flona é uma categoria que integra o grupo das UCs de Uso Sustentável, ou seja, volta-se especialmente à exploração dos recursos florestais sob parâmetros ambientalmente corretos e não à proteção integral. As UCs mais antigas com essas características foram criadas na região sul na década de 40 do século passado, pelo Instituto Nacional do Pinho, e chamavam-se Parques Florestais.

As primeiras propostas formais a respeito de uma lei regulando a possibilidade de a União conceder à iniciativa privada a exploração das Flonas surgiram no âmbito do Programa Nacional de Florestas (PNF) do MMA. Azevedo (2006, *apud* CROCETTI, 2006) afirma que, na verdade, discussões nesse sentido existiam há trinta anos. Em dezembro de 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso enviou projeto de lei ao Congresso Nacional prevendo essa possibilidade.

Na Câmara dos Deputados, diferentes comissões solicitaram ser ouvidas sobre essa proposição legislativa e foram geradas críticas no sentido de que ela geraria a privatização das terras públicas e, até mesmo, a internacionalização da Amazônia. Representantes da comunidade acadêmica explicitaram uma posição de cautela:

---

<sup>63</sup> Podem-se obter dados sobre esse assunto no processo em trâmite na Câmara dos Deputados que pretende aprovar a nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, e projetos apensados).

<sup>64</sup> Lei nº 9.985, de 2000.

Florestas Nacionais sim, mas concessões florestais não. As razões são simples. A principal é que as concessões excluem as pessoas carentes que moram nas florestas da riqueza gerada pela indústria madeireira. [...] A história das concessões florestais no mundo é uma história de fracassos. Talvez o Brasil possa ser uma exceção. O caminho prudente, neste momento, é o de ensaiar concessões-piloto [...] (NEPSTAD, 2003).

A proposição não chegou a ser objeto de nenhuma votação formal. O impasse permaneceu até o início do governo Lula, que retirou a proposição em julho de 2003.

Os técnicos do PNF da nova administração federal, capitaneados por Azevedo, atual diretor-geral do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), organizaram a discussão de uma proposta alternativa ao texto do projeto retirado pelo Poder Executivo. Foram realizados alguns debates em diferentes regiões do país, contando com a participação de representantes do setor produtivo, do movimento ambientalista e de comunidades locais.

Foi gerada uma proposta bem mais ampla que a anterior a partir desse processo, que prevê a outorga de concessões florestais não apenas nas Flonas, mas sim nas chamadas “florestas públicas”, definidas como 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. O projeto de lei preparado pelo governo Lula foi enviado para análise do Legislativo em fevereiro de 2005, em regime de urgência.

Procurou-se passar uma imagem de que o objetivo principal da nova proposta não estaria nas concessões florestais para a iniciativa privada:

As florestas públicas têm três alternativas para o uso sustentável. A primeira é criar Unidade de Conservação de Uso Sustentável. A segunda é destinação para a comunidade e que ela não seja onerosa, ou seja, não é paga e também não é competitiva. O terceiro mecanismo é das concessões. Ele é competitivo, então vai ser feito um processo de licitação, e a utilização do recurso florestal vai ter que ser paga porque pertence ao Estado e a todos nós (AZEVEDO, 2006, *apud* CROCETTI, 2006).

Qualquer leitura atenta sobre o texto do projeto, todavia, ou mesmo uma simples contagem de artigos, mostra que a disciplina das concessões florestais era a grande preocupação. Dos 85 artigos da versão do projeto de lei encaminhada pelo Executivo, 54 diziam respeito especificamente às concessões florestais, quinze ao SFB e quinze aos demais temas, entre eles a gestão direta das Flonas e a destinação das áreas florestadas às comunidades locais.

A associação que representa os servidores do Ibama atuou com vigor pela rejeição do projeto, certamente por uma preocupação corporativa associada à proposta de criação do SFB. Surgiram atores estranhos ao subsistema criticando a proposta, como militares preocupados com a internacionalização da Amazônia.

Entre os militantes ambientalistas, alguns representantes da linha preservacionista que atuaram ativamente no processo de construção da Lei do Snuc manifestaram críticas pesadas:

A proposta ignora as Florestas Nacionais já estabelecidas, que somam 19 milhões de hectares e que nunca puderam ser objeto de concessão por motivo de falta de regularização fundiária e por falta de planos de manejo. [...] O projeto não estabelece pautas claras ou identificáveis de sustentabilidade da exploração florestal, [...]. Na verdade parece deixar tudo para um “plano de manejo”, a ser feito pelos empresários e que não se sabe bem como vai ser feito, nem quem vai aprová-lo e controlá-lo [...] (PADUA, 2005).

Sarney Filho, que comandava o MMA quando a primeira proposta sobre concessões florestais, restrita às Flonas, foi elaborada, colocou-se em uma posição de cautela em relação à proposta da Lei de Gestão das Florestas Públicas e, em particular, às concessões florestais em grande escala. Deve ser dito que o coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista, até hoje, mantém certa precaução a esse respeito. Em sua opinião, deve ser dada prioridade às concessões em Flonas, como forma de se assegurar maior controle ambiental das áreas concedidas à exploração pela iniciativa privada (SARNEY FILHO, 2007).

Cabe destacar que várias organizações ambientalistas apoiaram explicitamente a aprovação da proposta durante toda a sua tramitação no Legislativo. Entre elas, encontram-se o Instituto Socioambiental (ISA), o *Greenpeace*, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Fórum das Ongs).

Como liderança histórica de entidades ambientalistas que pendem para uma visão “social”, a própria Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente, pode ter influenciado a posição dessas entidades a favor da aprovação do projeto. O que não encontra explicação tão simples é a defesa da Ministra em prol de um texto que parece dedicar pouca atenção à questão da destinação das florestas públicas às comunidades locais. O texto proposto pelo Governo, é certo, contém dispositivo que procura assegurar que as florestas públicas somente possam ser direcionadas à concessão para a iniciativa privada depois de analisada sua relevância para a destinação às comunidades tradicionais. A dúvida fica por conta da viabilidade de esse dispositivo legal ser efetivamente cumprido.

Na Câmara dos Deputados, os parlamentares demonstraram interesse especial pelo projeto de lei, explicitado mediante a apresentação de mais de três centenas de emendas. O relator da comissão especial criada, Deputado Beto Albuquerque, coordenou um processo de negociação amplo, que culminou na apresentação de um substitutivo que aproveitou 41% das emendas dos parlamentares. Foram feitas várias alterações no texto original, atendendo diferentes linhas de preocupação: o licenciamento ambiental das concessões tornou-se mais

rigoroso; o Ibama passou a receber uma pequena parte dos recursos gerados pelas concessões da União; dispositivos que centralizavam atribuições na União inclusive nas concessões de florestas estaduais e municipais foram ajustados. De toda forma, pode-se afirmar que o conjunto dessas modificações não alterou o espírito básico da proposta, conforme reconheceu o próprio relator da matéria em seu parecer.

O projeto de lei sobre as florestas públicas foi aprovado na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2006, na forma de um texto que refletiu praticamente na íntegra o substitutivo Beto Albuquerque.

Uma alteração no texto original feita pelo relator que merece atenção específica é a inserção de dispositivo modificando o Código Florestal para descentralizar a aprovação dos planos de manejo florestal de forma geral, ligados ou não a processos de concessão florestal. Até então, o Código Florestal concentrava toda a aprovação desses planos no Ibama, muitas vezes conflitando com leis estaduais que previam a aprovação por órgão estadual do Sisnama. Deve ser dito que havia muitas emendas propostas por parlamentares voltadas a descentralizar as aprovações especificamente para o caso das terras a serem submetidas à concessão e reuniões realizadas nos estados da região norte para debate do projeto, cujas notas taquigráficas foram codificadas nesta pesquisa, levantaram a necessidade de ajustes na distribuição de poderes governamentais (PONTES, 2005).

De toda forma, cabe perceber que o MMA acatou a descentralização de atribuições em relação ao controle do manejo florestal proposta pelo relator. Se assim não fosse, teria sido efetivado veto presidencial sobre o dispositivo que trazia essa alteração no Código Florestal.

No Senado Federal, tornou-se pública a principal polêmica jurídica em relação ao conteúdo do projeto de lei sobre a gestão das florestas públicas. O art. 49, inciso XVII, da Constituição Federal coloca como de competência exclusiva do Congresso Nacional “aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares” (grifo da autora). A proposta original do Poder Executivo e o texto aprovado pela Câmara dos Deputados afastam a aplicação do referido dispositivo de nossa Carta Política às normas que regulam a concessão florestal. Não há qualquer referência à manifestação prévia do Legislativo como condicionante para as concessões. A justificativa foi a de que, como a concessão florestal tem como objeto a exploração de produtos e serviços relacionados à cobertura florestal, ela não gera qualquer direito real sobre o imóvel em que se situa a cobertura florestal. Em palavras mais simples, a concessão florestal não se confundiria com a concessão de terras públicas.

Há quem discorde desse entendimento. No trâmite inicial do projeto na Câmara dos Deputados, apresentaram-se posicionamentos no sentido de que seria inviável a separação entre solo e cobertura florestal na definição do objeto da concessão para manejo florestal. Para uns, a floresta estaria incorporada ao solo. Para outros, na prática o imóvel ficaria afetado a uma determinada atividade, o manejo florestal. Assim, a concessão para manejo florestal equiparar-se-ia a uma concessão de terras públicas, submetendo-se ao art. 49, inciso XVII, da Constituição. Essa posição foi sustentada pelo importante jurista José Afonso da Silva, em reunião de audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em 12 de maio de 2005, submetida à codificação nesta pesquisa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005b, p. 36).

O Senado Federal caminhou nesse sentido, ao aprovar emenda submetendo o plano anual de outorga de concessão florestal (Paof) a prévia aprovação pelo Congresso Nacional, quando incluísse a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500hectares, condição que, na prática, aplicar-se-ia à totalidade dos planos anuais de outorga. A viabilidade econômica do manejo florestal em bases sustentáveis impõe unidades de manejo bem maiores do que esse limite. O Senado, em resumo, procurou assegurar o controle do Legislativo sobre o sistema de concessões florestais.

As poucas emendas do Senado foram todas aprovadas pela Câmara, na fase final de tramitação do projeto, mas o Executivo vetou determinados dispositivos do texto encaminhado à sanção. Em relação às emendas do Senado, manteve-se apenas a que previa a manifestação do Conselho de Defesa Nacional quando o Paof envolver áreas situadas na faixa de fronteira.

Para a aprovação final do projeto, foram geradas alianças não usuais, que merecem estudo específico, como comenta a seguinte matéria publicada na Folha de São Paulo:

A tentativa de impedir o naufrágio no Senado do projeto de lei que prevê o aluguel das florestas na Amazônia uniu em armas ontem 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. (ANGELO, 2005).

O processo de construção da Lei de Gestão das Florestas Públicas sugere análises bastante interessantes em relação à dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas. Será que a aprovação da lei a partir da união entre parte dos ambientalistas e os representantes do empresariado – mais explicitamente, os criticados madeireiros do Estado do Pará – explica-se a partir de uma situação em que os diferentes lados, ou seja, os integrantes de uma ou mais coalizões ambientalistas e os integrantes de uma

ou mais coalizões desenvolvimentistas viram a situação atual de descontrole do setor madeireiro como inaceitável, ou seja, uma situação de “beco sem saída” apontada na mais recente publicação sobre o MCA (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 206-207)? Foram formadas coalizões de conveniência de curto prazo? As alterações progressivas da legislação florestal com vistas à descentralização administrativa e à maior participação do setor privado são explicáveis mediante a lógica do aprendizado orientado a políticas públicas apresentada no MCA?

Por enquanto, pode ser dito que os acordos negociados em situações críticas, que envolvem mais do que aspectos instrumentais das políticas públicas, parecem ser um caminho possível para a compreensão dos pactos ocorridos nesse processo. O MMA pode ter chegado à constatação da inviabilidade de efetivo controle do desmatamento na região pelos meios tradicionalmente utilizados. Por sua vez, a parte do setor madeireiro da região amazônica que atua regularmente encontrava-se em crise de fornecimento de material diante de medidas rígidas em relação a cancelamentos de planos de manejo e outras ações que vinham sendo tomadas, já há alguns anos, na tentativa de um maior controle do desmatamento. O ministério havia cancelado os planos de manejo em terras que não tivessem documentação regular, o que gerou problemas principalmente para o setor madeireiro do Pará.

Finalizada a análise dos principais embates no Legislativo, cujas discussões compõem o conteúdo de grande parte dos documentos estudados, passa-se a apresentar, no capítulo seguinte, os resultados detalhados da aplicação do MCA à política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006.

## **6 A APLICAÇÃO DO MODELO**

### **6.1 OS ATORES**

#### **6.1.1 Considerações iniciais**

Na organização dos resultados da aplicação do MCA, devem-se reunir inicialmente as informações sobre os principais atores públicos e privados que atuaram no subsistema entre 1992 e 2006. Cabe lembrar que, para Sabatier e seus colaboradores, a unidade essencial de análise é o subsistema de políticas públicas, entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada área de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 118-121). Os atores e seus sistemas de crenças constituem a essência do MCA.

As informações aqui apresentadas sobre os atores da política nacional de biodiversidade e florestas dizem respeito essencialmente àqueles que participaram diretamente dos debates relacionados aos cinco módulos selecionados de pesquisa. Conforme referido anteriormente, toma-se como pressuposto que os atores mais importantes do subsistema tendem a estar envolvidos nos processos em pauta no Congresso Nacional voltados a decidir as regras básicas que estruturam as ações públicas e privadas na área em questão. Como o positivismo jurídico ainda marca nosso país, há uma tendência de supervalorização das normas escritas tanto por governantes quanto por governados. Os esforços das coalizões para influenciar as alterações de leis e outras normas, certamente, são maiores do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, berço do MCA.

Aspecto que merece ser destacado é a permanência de diversos atores individuais ao longo de todo o período em estudo. João Paulo Capobianco, originalmente da SOS Mata Atlântica, apresenta-se na primeira e na segunda fases de estudo como representante do Instituto Socioambiental (ISA) e, na terceira, como Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, órgão no qual atualmente exerce a função de Secretário Executivo. Sarney Filho atua como parlamentar voltado à questão ambiental e esteve à frente do MMA, mesmo caso de Marina Silva. Maurício Mercadante assessorou tecnicamente, entre outros, os processos de elaboração da Lei do Snuc e da Lei da Mata Atlântica, como consultor legislativo da Câmara

dos Deputados, e exerce a função de Diretor Nacional de Áreas Protegidas do MMA desde 2003. Flávio Montiel participa nas audiências públicas codificadas inicialmente como representante do *Greenpeace* e depois como Diretor de Proteção Ambiental do Ibama. André Lima, advogado do ISA presente em várias das audiências analisadas, assumiu em 2007 a função de Diretor do Departamento de Articulação de Ações da Amazônia do MMA. Além desses casos, há outros de permanência nas mesmas posições. Roberto Smeraldi, por exemplo, desde a primeira fase de estudo tem representado a entidade Amigos da Terra, assim como Mário Mantovani a SOS Mata Atlântica.

Essa constatação parece confirmar a percepção do MCA de que a maior parte do *policymaking* ocorre no âmbito de subsistemas integrados por especialistas (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 193). Deve-se entender o termo especialista no sentido lato. Sarney Filho e Marina Silva não são técnicos do setor, mas com certeza têm amplo conhecimento sobre as políticas públicas nesse campo. Os atores participam com regularidade do processo decisório em determinado campo de políticas públicas, ou pelo menos tentam influenciá-lo, por um período considerável de tempo, formando uma comunidade semi-autônoma. Essa é uma das bases dos subsistemas maduros apontada no MCA (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192).

Detalham-se a seguir as participações desses atores nas três fases em que se dividiu o período estudado em termos de audiências públicas. Os dados foram extraídos dos resultados do processo de codificação das notas taquigráficas desses eventos por meio do NVIVO7. Cabe lembrar que os anos de 1992 a 1994 são analisados nesta dissertação com base essencialmente nos documentos legislativos, além das três entrevistas realizadas.

### **6.1.2 Atores governamentais**

Em todas as três fases em que se dividiu o período de estudo, participam dos debates relacionados aos cinco módulos de pesquisa, ativamente, o MMA e o Ibama. A oitiva de representantes do ministério e da autarquia em todas as comissões do Legislativo que atuam sobre a questão ambiental, permanentes ou temporárias, é freqüente. No caso da política nacional de biodiversidade e florestas, em especial, historicamente marcada por uma centralização de atribuições na União, essa presença sistemática do MMA e do Ibama no Congresso Nacional é mais do que compreensível.

Têm participação de escala bem menor o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e algumas entidades a ele vinculadas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Científico e Tecnológico (CNPq), o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o Museu Goeldi. Ainda do Governo federal, conta-se com manifestações da Fundação Nacional do Índio (Funai), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Ministério da Agricultura), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério das Minas e Energia (MME), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Ministério da Integração Nacional (MIN) e do Departamento de Polícia Federal.

A Tabela 04 mostra o número de audiências públicas submetidas à codificação em que esses atores governamentais estiveram presentes.

**Tabela 04 – Participação das entidades governamentais nas audiências públicas**

<b>Ator governamental</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
MMA	04	18	19
Ibama	11	11	12
MCT	01	04	02
Inpa	---	---	03
Museu Goeldi	---	01	01
Inpe	01	---	02
CNPq	---	---	01
Funai	03	01	01
Ministério da Agricultura	---	03	---
Embrapa	---	03	03
Incra	---	---	01
MRE	---	01	01
MME	01	---	---
MDIC	---	01	02
MIN	---	---	01
Polícia Federal	---	---	02

Fonte: dados da pesquisa.

### **6.1.3 Organizações não-governamentais**

Há algumas organizações não-governamentais com participação freqüente em todas as três fases em que se dividiu o período em estudo, como o ISA. Essa organização acompanha sistematicamente as principais discussões que ocorrem no Legislativo relacionadas ao tema biodiversidade e florestas. Essa especialização fica clara especialmente nas audiências ocorridas na última fase, entre 2003 e 2006, quando o representante do ISA manifesta-se em nome do Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Fórum das Ongs).

A reunião de organizações não-governamentais em grupos para apresentarem suas posições diante do Congresso Nacional, consagrada na participação do Fórum das Ongs, acontece em todas as fases.

Entre 1995 e 1998, quando os principais debates concentram-se no processo da Lei do Snuc e os conflitos entre preservacionistas e socioambientalistas tornam-se explícitos, surge na arena a Rede Pró-Unidades de Conservação da Natureza (Rede Pró-UCs), com posição contrária a qualquer flexibilização em termos de presença humana nas UCs de Proteção Integral. O principal documento divulgado por esse grupo à época é assinado pelas seguintes organizações não-governamentais: Fundação Pró-Natureza (Funatura), Fundação Brasileira de Conservação da Natureza (FBCN), Fundação Biodiversitas, *The Nature Conservancy* (TNC), Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS), Pangea e poucas outras organizações de menor porte (REDE PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, 1996, p. 2).

Do grupo subscritor desse documento, a única organização não-governamental que aparece nas audiências públicas codificadas manifestando sua posição individualmente nas fases seguintes é a Funatura, com uma participação entre 1999 e 2002. Vê-se, assim, que o grupo de organizações não-governamentais com tendência mais preservacionista está sub-representado nos documentos adotados como base da pesquisa.

De toda forma, os conflitos entre preservacionistas e socioambientalistas em relação às UCs estão bem registrados por Mercadante (2001, p. 190-231) e Santilli (2005, p. 103-105, 2007, p. 137-142). A continuidade desse conflito até hoje e a permanência de entidades com postura mais tradicional em termos da conservação da natureza, bem como das atividades da Rede Pró-UCs, por sua vez, estão claras nas matérias que comentam o CBUC 2007 (FANZERES, 2007).

Outros casos de participação em grupo que surgem nas audiências públicas codificadas estão na Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica e no Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).

Com participações individuais relevantes ao longo do período de estudo, além do ISA, devem-se destacar o *World Wildlife Fund* (WWF), o *Greenpeace*, a Amigos da Terra e a SOS Mata Atlântica. Há várias outras organizações não-governamentais ambientalistas, socioambientalistas ou sociais que participam das audiências públicas, e que tiveram suas posições codificadas por meio do NVIVO7, mas as limitações da pesquisa impõem que se

selecionem, para estudo detalhado, as entidades com maior número de manifestações ou cuja posição represente com maior clareza as divergências existentes no subsistema.

Expõem-se a seguir breves dados sobre as organizações não-governamentais selecionadas, divulgados em seus respectivos sítios eletrônicos:

- Amigos da Terra – Amazônia Brasileira (Amigos da Terra): organização que integra a rede Amigos da Terra Internacional que está presente em 68 países, atua desde 1989 no Brasil, na promoção do uso sustentável dos produtos florestais, na prevenção do fogo, no atendimento a comunidades isoladas e na formulação e acompanhamento de políticas públicas<sup>65</sup>;
- Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Fórum das Ongs): criado em 1990 no processo de preparação da Rio-92, reúne não apenas organizações ambientalistas, mas também movimentos sociais ligados a comunidades indígenas e outras populações tradicionais, associações comunitárias, sindicatos etc., totalizando atualmente 547 entidades filiadas, algumas delas também redes de organizações<sup>66</sup>;
- Fundação Pró-Natureza (Funatura): organização criada em 1986, coloca como sua missão a defesa do meio ambiente, especialmente no que diz respeito à preservação da biodiversidade biológica e à melhoria da qualidade de vida da sua população, contribuindo para o uso sustentável dos recursos naturais em todas as regiões do país, notadamente nos biomas Cerrado e Pantanal<sup>67</sup>;
- *Greenpeace*: organização ambientalista presente em mais de quarenta países que tem como postura não aceitar doações de governos, empresas ou partidos políticos, sustentando-se com a contribuição de aproximadamente três milhões de pessoas, atua no Brasil, por meio de três escritórios, nos temas Amazônia, clima, energia, questão nuclear e transgênicos<sup>68</sup>;
- Grupo de Trabalho Amazônico (GTA): rede que atualmente reúne 602 entidades filiadas, distribuídas em nove estados da região amazônica, e incorpora, além de organizações ambientalistas, movimentos sociais que representam seringueiros,

---

<sup>65</sup> Fonte: <http://www.amigosdaterra.org.br>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>66</sup> Fonte: <http://www.fboms.org.br>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>67</sup> Fonte: [http://funatura.org.br/home/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=6](http://funatura.org.br/home/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6). Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>68</sup> Fonte: <http://www.greenpeace.org.br/brasil/quemsomos>. Acesso em: 15 set. 2007.

castanheiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades indígenas, agricultores familiares, quilombolas etc.<sup>69</sup>;

- Instituto Socioambiental (ISA): organização fundada em 1994, apresenta-se com a missão de propor soluções de maneira integrada para questões sociais e ambientais, defendendo bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos<sup>70</sup>;
- Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica: atualmente reúne trezentas entidades filiadas, distribuídas nos dezessete estados que se encontram no domínio do bioma Mata Atlântica, compõe-se de organizações com porte e perfil bastante diferenciado, com atuação em temas como biodiversidade, parques e reservas, pesquisa, políticas públicas, recuperação de áreas degradadas, ecoturismo, comunidades tradicionais etc.<sup>71</sup>;
- Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação da Natureza (Rede Pró-UCs): criada em 1996, no processo de debate da Lei do Snuc, reúne atualmente 23 entidades filiadas e tem como missão de proteger, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto de UC, especialmente as de proteção integral, visando conservar a biodiversidade e outros valores destas áreas<sup>72</sup>;
- SOS Mata Atlântica: organização criada em 1986, tem a missão de defender os remanescentes da Mata Atlântica, valorizar a identidade física e cultural das comunidades humanas que os habitam e conservar os riquíssimos patrimônios natural, histórico e cultural dessas regiões, buscando o seu desenvolvimento sustentado<sup>73</sup>;
- *World Wildlife Fund* (WWF): rede ambientalista presente em 130 países, atua no Brasil a partir de 1971 e, desde 1996, está formalizada em uma organização brasileira, a WWF Brasil, que tem programas em temas diferenciados como áreas protegidas, educação ambiental, mudanças climáticas, energia, recursos hídricos, agricultura e meio ambiente etc.<sup>74</sup>

A Tabela 05 mostra o número de audiências públicas submetidas à codificação das quais essas entidades participaram.

<sup>69</sup> Fonte: <http://www.gta.org.br/gta.php>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>70</sup> Fonte: <http://socioambiental.org/inst/index.shtm>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>71</sup> Fonte: <http://www.rma.org.br/v3/action/affiliated>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>72</sup> Fonte: <http://redeproc.org.br/apresenta.asp>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>73</sup> Fonte: <http://www.sosmatatlantica.org.br/index.php?section=who&action=quemSomos>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>74</sup> Fonte: [http://www.wwf.org.br/wwf\\_brasil/index.cfm](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/index.cfm). Acesso em: 15 set. 2007.

**Tabela 05 – Participação das ongs ambientalistas nas audiências públicas**

<b>ONG</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
Amigos da Terra	01	---	02
Fórum das Ongs	01	01	05
<i>Greenpeace</i>	---	03	05
GTA	01	---	01
ISA	06	02	05
Ongs da Mata Atlântica*	05	01	01
Rede Pró-UCs/Funatura	01	01	---
WWF	05	02	---

Fonte: dados da pesquisa.

\* Os dados reúnem as participações da SOS Mata Atlântica, Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica e Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

Além dessas organizações não-governamentais selecionadas, merecem ser citadas as participações das seguintes entidades:

- entre 1995 e 1998: *Conservation International*, Fundação Vitória Amazônica, Instituto de Pesquisas Ecológicas (Ipê), Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), Sociedade Civil Mimirauá e outras;
- entre 1999 e 2002: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), Fundação Indígena do Amazonas, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e outras;
- entre 2003 e 2006: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Conselho Nacional dos Seringueiros, Instituto O Direito por um Planeta Verde (Planeta Verde), Rede Brasileira Agroflorestal, Sociedade Civil Mimirauá e outras.

Cumprir notar que o Apêndice D, que traz os resultados gerais do processo de codificação, reúne as posições não apenas das organizações não-governamentais selecionadas para estudo mais detalhado, mas de todas as entidades que tiveram posturas codificadas nas audiências públicas.

#### **6.1.4 Setor produtivo**

A presença do setor produtivo nas audiências que ocorreram entre 1995 e 1998 é bastante reduzida. Registram-se participações da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc) e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (Secovi/SP) nos debates sobre a Lei da Mata Atlântica. Nas discussões sobre a Lei do Snuc, encontra-se apenas uma participação da

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Fierj). Esses dados reforçam a constatação de que as divergências ocorridas no processo de construção da Lei do Snuc estão concentradas nas organizações não-governamentais.

Entre 1999 e 2002, a presença de representantes do setor produtivo aumenta consideravelmente. Eles surgem em debates sobre a implantação de UCs, a exemplo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, a flexibilização de áreas protegidas já implantadas, a exemplo da Estrada do Colono, a proteção da Mata Atlântica, o controle do desmatamento e, também, em discussão com tema mais inovador, as normas de acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. São exemplos de participações nessa fase: Associação Brasileira das Indústrias de Biotecnologia (Abrabi); Associação Brasileira dos Produtores de Camarão; Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA); Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); Federação da Agricultura do Estado do Pará; Federação da Agricultura do Estado do Paraná; Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa); Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); Natura; etc.

Entre 2003 e 2006, a participação de representantes do setor produtivo passa a ser marcante. Ela ocorre principalmente nos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, o que é plenamente coerente com o tema discutido de forma mais intensa nesse processo legislativo, as concessões florestais à iniciativa privada. Há presença relevante, também, nos debates sobre a proteção da Mata Atlântica. Tem-se um grande número de representantes do setor produtivo manifestando-se nessa terceira fase. São exemplos: Abrabi; CEBDS; CNA; Confederação Nacional da Indústria (CNI); Federação da Agricultura do Estado do Pará; Federação da Agricultura do Estado do Paraná; Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina; Federação das Indústrias do Estado de Rondônia; Fiesc; Fiepa; Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia; OCB; e Sociedade Brasileira de Silvicultura.

Deve ser dito que a influência da CNA nos debates sobre a política nacional de biodiversidade e florestas, com certeza, tem maior vigor do que indica sua participação direta nas audiências públicas submetidas à codificação. A entidade surge apenas em três ocasiões, em debates respectivamente sobre a proteção da Mata Atlântica, o controle do desmatamento e as concessões florestais. Ocorre que a CNA tem uma tradição de trabalho conjunto com a bancada ruralista do Congresso Nacional e esses parlamentares acompanham sistematicamente todos os processos relacionados à legislação ambiental. Isso fica claro nos resultados da codificação referentes ao grupo dos parlamentares.

A CNI, por sua vez, está presente em duas ocasiões, em debates da terceira fase respectivamente sobre a proteção da Mata Atlântica e sobre as concessões florestais. Sua participação direta nas discussões de outros temas integrantes da política nacional do meio ambiente, como o controle da poluição, certamente é bem mais intensa. Avalia-se que, para uma análise mais consistente da posição do setor industrial, deve-se trabalhar especialmente com as manifestações da Fiepa, cujo representante em uma das audiências manifestou-se também em nome da CNI, bem como das federações das indústrias dos estados, do CEBDS etc.

Cabe registrar que entidades como a CNA, CNI e a Fiepa têm subdivisões especializadas em meio ambiente para subsidiar suas posições nos debates em curso no Executivo e no Legislativo. Em suas participações nas audiências públicas codificadas, há representantes ligados a essas câmaras técnicas. Essa realidade parece coerente com a previsão do MCA de que nos subsistemas maduros não apenas as agências administrativas, mas também os grupos de interesse criam subunidades especializadas (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.192).

Do conjunto dos representantes do setor produtivo, foram selecionadas para estudo detalhado as seguintes entidades: Abrabi/Extracta<sup>75</sup>, Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia, CEBDS, CNA, CNI, Federação da Agricultura do Estado do Pará, Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina, Fiepa, Fiesc e Sociedade Brasileira de Silvicultura.

### **6.1.5 Entidades de pesquisa e comunidade científica**

Nas três fases em que se dividiu o período em estudo, encontram-se participações de entidades de pesquisa e da comunidade científica ocorrendo de forma sistemática, mesmo sem serem numerosas o suficiente para marcar os eventos. Cumpre lembrar que o MCA assume que a informação técnica e científica, em regra, desempenha um papel importante na conformação das crenças dos atores do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192).

Entre 1995 e 1998, merece ser mencionada a presença de Vandana Shiva, cientista indiana internacionalmente conhecida, praticamente inaugurando no Congresso Nacional os debates sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, com

---

<sup>75</sup> A Extracta e a Abrabi foram representadas nas audiências públicas pelo mesmo ator individual, Antônio Paes de Carvalho, e serão analisadas de forma unificada.

foco especial na repartição de benefícios e na justiça social. Ainda na primeira fase, há participação da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Pará nos debates sobre a Lei do Snuc, bem como do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam).

Entre 1999 e 2002, surge, nos debates sobre o acesso aos recursos genéticos, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Há também participações, em temas variados, do Ipam, do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), da UnB, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), da USP e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).

Entre 2003 e 2006, estão presentes novamente o Ipam e o Imazon, a Ufam, a UnB e três atores novos, a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPT), o Centro de Ensino Superior do Pará (Cesupa) e o Centro Internacional de Pesquisa Florestal.

Deve-se mencionar que se verificam alguns problemas para a análise mais consistente do posicionamento de alguns dos integrantes desse grupo de atores. Há entidades que se manifestaram apenas sobre poucos elementos, em apenas uma ocasião. No caso das universidades, a própria comparação entre os períodos pode ser objeto de questionamento, diante da mudança do ator individual que se coloca como representante em cada evento, combinada com o grande número de técnicos e visões que as caracteriza.

O Ipam e o Imazon são as entidades de pesquisa com manifestações mais completas sobre diferentes elementos de pesquisa da dissertação, motivo pelo qual se entende que cabe trazer algumas informações adicionais sobre eles, aos moldes do que foi feito para as organizações não-governamentais ambientalistas:

- Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam): organização não-governamental criada em 1995, atua em diversas parcerias por meio de experiências demonstrativas, produção de conhecimentos científicos e orientação acadêmica de estudantes de graduação e de pós-graduação, tendo em vista principalmente formar profissionais para gerenciar o processo de ocupação e promover políticas públicas na região<sup>76</sup>;
- Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon): organização não-governamental criada em 1990, atua em pesquisa aplicada sobre problemas de uso dos

---

<sup>76</sup> Fonte: <http://www.ipam.org.br/web/sobre/apesentacao.php>. Acesso em: 15 set. 2007.

recursos naturais na região, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação de estudos e formação científica e técnica de estudantes e profissionais<sup>77</sup>.

A atuação do Ipam e do Imazon no acompanhamento dos processos em debate no Legislativo federal parece assemelhar-se bastante ao realizado pelas organizações não-governamentais tratadas no subitem 6.1.3. Entende-se, contudo, que suas manifestações podem apresentar especificidades relacionadas ao campo da pesquisa que, em princípio, justificam sua análise juntamente com os representantes da comunidade científica. Além disso, ambas as entidades divulgam os resultados de seus trabalhos por meio de relatórios técnicos, publicações em revistas científicas etc., produzindo material consultado por outros tipos de atores do subsistema.

Do conjunto das entidades de pesquisa, foram selecionadas para estudo detalhado as seguintes: Imazon, Ipam, UnB, Ufam, USP e SBPC.

#### **6.1.6 Outros atores**

Nos casos organizados para estudo com o uso do NVIVO7, além dos atores governamentais, das organizações não-governamentais, dos representantes do setor produtivo e das entidades de pesquisa, foram trabalhados os representantes dos governos estaduais e municipais, os juristas e representantes do Ministério Público, e os parlamentares.

Os dados sobre a participação dos governos estaduais e municipais foram agregados, e computados por Unidade da Federação. Avaliou-se que, dado o elevado número de municípios existentes no país, e a participação não tão freqüente de representantes de governos locais nas audiências públicas codificadas, as informações sobre seu posicionamento poderiam ser tratadas de forma conjunta com as de seu respectivo estado.

O envolvimento dos representantes dos governos estaduais e municipais é incipiente na primeira fase de estudo, limitando-se a registros pontuais no curso dos debates da Lei do Snuc, relativos aos Estados da Bahia, do Rio de Janeiro e de São Paulo, bem como de Santa Catarina nas discussões sobre a proteção da Mata Atlântica.

Entre 1992 e 2002, a participação permanece baixa, com representantes do Mato Grosso do Sul manifestando-se sobre a proposta do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, além de representantes do Paraná manifestando-se sobre a Estrada do Colono no Parque do

---

<sup>77</sup> Fonte: <http://imazon.org.br/imazon/index.asp>. Acesso em: 15 set. 2007.

Iguaçu. Além disso, constam participações de representantes dos governos do Pará e de Rondônia em discussões sobre o controle do desmatamento.

Entre 2003 e 2006, esse quadro é bastante alterado, principalmente em razão das reuniões para debate da Lei de Gestão das Florestas Públicas realizadas nos estados da região amazônica. Surgem participações de secretários dos governos estaduais e mesmo de dois governadores, Jorge Viana do Acre e Eduardo Braga do Amazonas. Nessa última fase, há presença, também, de representantes dos governos de Santa Catarina, Minas Gerais e Distrito Federal, em discussões respectivamente sobre a proteção da Mata Atlântica, a ampliação do Parque Nacional da Serra da Canastra e a Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central.

No grupo dos juristas e representantes do Ministério Público, tem-se na primeira fase apenas a representação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nas discussões sobre a Lei do Snuc.

Entre 1999 e 2002, surgem o Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), posicionando-se sobre as regras para acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. Em ambos os casos, a representação foi efetivada por pessoas com histórico pessoal de envolvimento técnico direto com o tema, o que aponta para uma participação de caráter mais individual do que institucional. Há também manifestações do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) nos debates sobre a proteção da Mata Atlântica, bem como do Ministério Público Federal (MPF) nas reuniões da CPI do tráfico de plantas e animais silvestres (CPITRAFI) e nas discussões sobre os problemas ambientais de Fernando de Noronha.

Entre 2003 e 2006, há participação de um jurista muito importante, José Afonso da Silva, nos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas. No mesmo tema, participam também o MPSP e o Ministério Público do Pará (MPPA). O MPF surge nas discussões sobre a APA do Planalto Central

Os parlamentares, por sua vez, participam de todas as reuniões de audiências públicas codificadas. Note-se que, como foram utilizadas como base de dados apenas reuniões em que estivessem presentes representantes externos ao Legislativo, a participação dos parlamentares em termos de tempo de manifestação é reduzida. Eles, em regra, surgem apenas formulando perguntas aos expositores ou comentários rápidos. De toda forma, seus posicionamentos também foram codificados, mas organizados apenas segundo o tipo de postura, não individualmente.

Cabe registrar a forte presença de parlamentares da bancada ruralista em muitas das reuniões ocorridas e, como regra, em todas as decisões importantes a cargo do Congresso Nacional que se relacionam com a questão ambiental. Além dos ruralistas, é marcante também a presença de parlamentares com forte atuação na questão regional, vinculados a diversos partidos políticos, como os que atuam na Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados.

## 6.2 AS CRENÇAS

### 6.2.1 Considerações iniciais

Passa-se, a seguir, a comentar os principais resultados do processo de codificação das notas taquigráficas das audiências públicas, organizados segundo as crenças que integram o código de análise documental aplicado.

Nos subitens 6.2.2 a 6.2.4, estão apresentadas, em relação a cada componente do sistema de crenças, uma explicação detalhada de sua estrutura, necessária para que se compreendam os resultados apontados aqui e na sequência da dissertação, e uma análise da relação de cada elemento com os componentes previstos como padrão pelos autores do MCA, bem como informações gerais sobre quais atores se enquadraram em cada tipo de postura. Além disso, inseriram-se exemplos das manifestações encontradas nos diferentes componentes, todos extraídos do conjunto de declarações codificadas. Como regra, optou-se por não identificar os atores que se manifestaram nos exemplos mencionados, para não personificar a análise ou gerar distorções, uma vez que a mesma entidade pode ter posições diferentes registradas em eventos distintos. Até esse ponto, abordam-se de forma integrada todos os atores, com base nas informações consolidadas no campo *tree nodes* do NVIVO7.

No subitem 6.2.5, comentam-se os resultados do processo de codificação segundo cada ator selecionado para estudo detalhado. As informações serão analisadas de forma a deixar claro o conjunto de crenças de cada um deles e sua evolução ao longo das três fases estudadas em termos de audiências públicas (1995-1998, 1999-2002 e 2003-2006). Nesse subitem, passa-se a trabalhar exclusivamente com as crenças do *deep core* e do *policy core*, por seu papel fundamental na delimitação das coalizões.

Selecionaram-se os atores com maior número de manifestações ou cuja posição representasse com maior clareza as divergências existentes no subsistema, já identificados no

item 6.1. Note-se que há tipos de atores cuja análise pormenorizada é praticamente inviável, notadamente os muitos parlamentares que se manifestaram nas audiências públicas. As informações sobre cada ator são baseadas nos registros consolidados no campo *cases* do NVIVO7.

No Apêndice D, estão tabulados os posicionamentos de cada ator em relação a cada um dos componentes, em cada uma das três fases de estudo, com a anotação do número de eventos em que cada tipo de manifestação ocorreu.

### 6.2.2 O *deep core*<sup>78</sup>

O primeiro componente do *deep core* diz respeito às diferentes posturas sobre a justiça distributiva, compreendida como o tratamento equitativo em relação à distribuição de benefícios e ônus sociais, comparativamente entre os indivíduos. Os critérios básicos sobre justiça distributiva são um dos elementos do *deep core* adotados por Sabatier e colegas no código de análise documental do estudo pioneiro sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252) e estão presentes também no estudo de McLain sobre a política florestal nos EUA (1993).

No código de análise documental elaborado para a política nacional de biodiversidade e florestas, esse componente foi dividido em quatro tipos de crenças: baixa preocupação com a equidade (D.1.1); foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional (D.1.2); foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional (D.1.3); e foco na equidade intrageracional e intergeracional (D.1.4).

A baixa preocupação com a equidade foi encontrada em manifestações de representantes do setor produtivo, como as federações de agricultura dos Estados do Pará e Paraná, sindicatos do setor madeireiro com atuação local e outras entidades, e de parlamentares, especialmente da bancada ruralista. Configura-se como uma posição individualista ou de preocupação apenas com a presente geração que desconsidera questões de equidade. Entre os registros do NVIVO7, merecem ser trazidas como exemplo declarações que defendem um direito de propriedade absoluto, acima de qualquer responsabilidade perante o meio ambiente, ou o direito de o proprietário ser indenizado por todo e qualquer tipo de ônus a ele colocado tendo em vista o bem-estar coletivo.

---

<sup>78</sup> Ver Quadro 08 no Apêndice A (p. 278).

O foco exclusivo ou a priorização da equidade intrageracional, que reflete uma preocupação com a justiça social na presente geração, foi encontrado em um número maior de manifestações. Há posicionamentos nesse sentido de órgãos governamentais (MMA e Incra), organizações não-governamentais com atuação social ou socioambiental como o MST e a Sociedade Civil Mimirauá, UFPA, Fiepa, representantes dos governos estaduais e municipais de Minas Gerais, Pará e Santa Catarina e, sobretudo, de parlamentares. São exemplos constantes nos registros declarações de repúdio a ações em prol da proteção ambiental efetivadas sem a devida consideração com populações tradicionais ou outras comunidades locais, bem como diferentes demandas de atenção à distribuição de renda, à pobreza ou à questão social de uma forma mais ampla.

Foram classificadas como foco exclusivo ou a priorização da equidade intergeracional todas as manifestações que explicitavam preocupação notadamente com as futuras gerações. Há número reduzido de declarações enquadradas nessa postura, encontrada no Ibama, no Inpa, em poucas organizações não-governamentais como a Rede Pró-UCs, na SBPC e em raros parlamentares. Como exemplo típico presente nos registros, há declarações de que a biodiversidade ou o patrimônio ambiental não pertencem a nós, mas sim às futuras gerações.

Por fim, o foco na equidade intrageracional e intergeracional, postura que concentrou o maior número de manifestações no componente, traz a preocupação explícita ao mesmo tempo com a presente e as futuras gerações. Há posições nesse sentido de um número considerável de atores: MMA, MRE e SPU, várias organizações não-governamentais ambientalistas, como o *Greenpeace*, ISA, WWF e outras, Ipam, Natura, alguns representantes dos governos estaduais e municipais (Acre, Amazonas e Mato Grosso do Sul), OAB e alguns parlamentares. Podem ser trazidas como exemplo dos registros declarações de que o direito das pessoas a uma vida melhor e nosso dever com as futuras gerações devem ser equilibrados, ou de que as UCs devem ser criadas tendo em vista os direitos não apenas das futuras gerações, mas também das comunidades que atualmente habitam o local.

O segundo componente do *deep core* diz respeito às diferentes posturas sobre a relação ética homem-natureza. Assim como a justiça distributiva, a relação entre os homens e a natureza é um dos elementos do *deep core* presentes no estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252).

No código de análise documental, esse componente foi dividido em quatro tipos de crenças: visão antropocêntrica pura (D.2.1); visão antropocêntrica moderada (D.2.2); ecocentrismo (D.2.3); e biocentrismo (D.2.4).

Foram enquadradas como visão antropocêntrica pura as manifestações que refletissem a concepção do homem como centro do universo e da natureza com valor instrumental, sem referências a preocupações com a proteção ambiental. Trata-se de posição que foi encontrada em representantes do setor produtivo, como federações de agricultura de alguns estados, sindicatos do setor madeireiro com atuação local e outras entidades, em alguns representantes dos governos estaduais e municipais como Pará e Roraima, e em parlamentares, especialmente da bancada ruralista. Há também raríssimas declarações nesse sentido de organizações não-governamentais que atuam exclusivamente na área social, como a Central dos Assentados de Roraima. São exemplos nos registros do NVIVO7 diferentes manifestações de repúdio a ações voltadas à proteção ambiental, diante dos prejuízos causados ao crescimento econômico.

A grande maioria das manifestações que refletissem, direta ou indiretamente, um posicionamento sobre a relação ética homem-natureza foi classificada como antropocentrismo moderado, aquele que, em maior ou menor grau, contempla preocupações ambientais. Há declarações nessa linha em todos os grupos de atores, o que faz a listagem ser dispensável. Cabe mencionar que mesmo atores individuais com atuação historicamente de oposição às propostas de um maior rigor na legislação ambiental, em público, muitas vezes não se assumem uma postura antropocêntrica pura.

As declarações que enfatizassem a interação homem-natureza, em crítica à visão instrumental, foram classificadas como ecocentrismo (SOUZA, 2004, p.2). Trata-se de uma posição intermediária entre antropocentrismo e biocentrismo. Como exemplo claro, pode-se utilizar a manifestação da então Senadora Marina Silva, em audiência pública sobre a Lei do Snuc do dia 26 de novembro de 1996, de que a cultura é parte da natureza e de que nós a empobrecemos muito ao colocarmos em dicotomia as relações homem-natureza e cultura-natureza (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996a, p. 10).

Há manifestações ecocêntricas de representantes do Ibama, da Funai, de organizações não-governamentais como o GTA, o ISA e outras, de entidades de pesquisa como o Ipam, a USP e outras, do MPDFT e de raros parlamentares. Esperava-se um maior número de declarações nessa linha do que o encontrado. Cumpre lembrar que, pela análise realizada no capítulo 3 desta dissertação, os socioambientalistas brasileiros integram os racionalistas verdes, que questionam a razão instrumental a serviço da arrogância antropocêntrica (DRYZEK, 1997, p. 173). Uma explicação possível para o número pequeno de registros parece ser o próprio fato de as audiências públicas serem realizadas no Legislativo federal, o

que levaria certos expositores ligados a diferentes vertentes do radicalismo verde a “antropocentrizarem” suas declarações. A natureza não vota em eleições.

A mesma explicação talvez possa ser adotada para explicar as poucas manifestações na linha do biocentrismo, que espelha uma postura de reverência diante da natureza (ENEA, 2004, p. 5). As declarações nesse sentido foram encontradas, em raras ocasiões, no Ibama, em organizações não-governamentais como a Rede Pró-UCs e poucas outras, e na Ufam. Inseriu-se, nesse campo, declaração de que devemos conservar não por nós, nem pelas futuras gerações, mas pela própria existência de outras espécies, entre outros exemplos possíveis constantes nos registros.

O terceiro componente do *deep core* diz respeito às diferentes posturas sobre o conhecimento como valor. Sua inclusão inspira-se em pequena referência do código de análise documental do estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252) e, sobretudo, na primeira leitura das audiências públicas, na qual se percebeu que há atores que colocam mais em relevo o conhecimento técnico-científico e outros que destacam o valor da cultura das populações tradicionais. Mencione-se que o próprio conflito preservacionistas *versus* socioambientalistas no processo de construção da Lei do Snuc traz elementos dessas posturas, com os preservacionistas defendendo critérios eminentemente científicos e técnicos para a criação de UCs (REDE PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, 1996, p. 2) e os socioambientalistas a relevância do saber tradicional de certas comunidades.

No código de análise documental, esse componente foi dividido em quatro tipos de crenças: desconsideração do conhecimento como valor (D.3.1); foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais (D.3.2); foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico (D.3.3); e valorização explícita tanto do conhecimento técnico-científico quanto do saber tradicional (D.3.4).

Foram classificadas como desconsideração do conhecimento como valor declarações raras, mas que não se devem omitir, emitidas essencialmente por parlamentares, que questionam desmatamentos apontados por relatórios técnicos, afirmam que não existe degradação na Amazônia e assim por diante.

No foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, foram encontradas manifestações de representantes do Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT) do Ibama, da Funai, de organizações não-governamentais como o ISA e outras, do Ipam, de apenas um representante do setor produtivo (Pró-Vale, entidade de atuação local em

Minas Gerais), do MPDFT, dos governos estaduais e municipais do Amapá e da Bahia, e de parlamentares. São exemplos nos registros do NVIVO7 declarações de que o respeito à forma peculiar de posse da terra e de utilização dos recursos naturais pelas populações tradicionais deve ser tomado como pressuposto, ou que ressaltam o valor do conhecimento que os indígenas têm em relação à proteção ambiental.

No foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico, foram inseridas manifestações de vários representantes governamentais, como MMA, Ibama, MCT e entidades a ele vinculadas, Embrapa, Ministério da Agricultura e MDIC, poucas organizações não-governamentais, Abipt, UFMS, UFSC e SBPC, Abrabi/CEBDS, MPF e alguns parlamentares. A título de exemplo, podem ser trazidas dos registros declarações de que o debate sobre a extensão da Mata Atlântica seria questão a ser resolvida essencialmente entre cientistas, de que os conflitos que envolvem UCs devem ser solucionados mediante parâmetros técnico-científicos e outras.

Como valorização explícita tanto do conhecimento técnico-científico quanto do saber tradicional, foram classificadas manifestações do MMA, Ibama, MCT e Museu Goeldi, Embrapa, organizações não-governamentais como o WWF e outras, Imazon, algumas universidades, Abrabi/CEBDS e Federação das Indústrias do Estado do Paraná, governos estaduais e municipais do Acre e Amazonas, e poucos parlamentares. São exemplos constantes nos registros declarações que defendem o respeito aos diferentes tipos de conhecimento, das tradições indígenas às inovações tecnológicas, a conciliação entre os saberes tradicionais e científicos e outras.

O quarto componente do *deep core* diz respeito às diferentes posturas sobre o Estado e seu papel. No código de análise documental do estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252), trabalha-se com a ação governamental *versus* atividade privada no nível do *policy core*. McLain (1993) chega a citar entre os componentes de seu estudo o escopo da ação governamental, mas de uma forma voltada especificamente à questão florestal.

Avaliou-se, contudo, que a visão dos atores sobre o Estado deveria ser trabalhada de forma mais ampla, abrangendo os diferentes subsistemas de políticas públicas e não apenas o subsistema estudado. A decisão de inclusão desse componente foi tomada a partir da análise, principalmente, dos documentos legislativos e audiências públicas relacionados à Lei do Snuc, processo no qual se vêem os socioambientalistas com fortes demandas por processos mais democráticos para a criação e gestão de UCs, e os preservacionistas na defesa de

decisões centradas nos técnicos governamentais. Ademais, na primeira leitura das audiências públicas relativos aos diferentes módulos de pesquisa, ficaram claras defesas de um Estado com presença forte em declarações de diferentes tipos de atores, foco essencialmente nos processos democráticos em outras e assim por diante.

No código de análise documental, esse componente foi dividido em três visões possíveis sobre o Estado: deve ter presença marcante (D.4.1); deve ser mínimo (D.4.2); e deve ser democrático e participativo (D.4.3). Apesar de se estar lidando nesse ponto com ênfases, não com posições necessariamente excludentes, tomou-se o cuidado de selecionar manifestações classificáveis em apenas uma das três posturas. As declarações sobre a presença marcante do Estado foram aproveitadas somente quando combinadas com omissão ou conflito em relação aos aspectos democráticos das decisões governamentais. Essa opção, necessária para não serem geradas distorções, com certeza reduziu o número de registros no componente. De toda forma, avalia-se que os resultados foram satisfatórios para efeito da análise pretendida.

Foram classificadas como defesa da presença marcante do Estado declarações do MMA, do Ibama, do MCT e do Inpa, do Ministério da Agricultura, da CNA e da Federação da Agricultura do Pará, dos governos estaduais e municipais do Amazonas e Rondônia, do MPF e de um número razoável de parlamentares. Nos registros do NVIVO7, há manifestações que propugnam por um Estado mantenedor de uma política desenvolvimentista, pelo aumento da presença do Estado, por centralização das decisões governamentais nos técnicos e outras.

Como defesa do Estado mínimo, foram inseridas declarações essencialmente de técnicos do Programa Nacional de Florestas (PNF) do MMA e de representantes do setor produtivo como CNI e Fiepa. Como bom exemplo, há manifestações de técnicos do PNF de que a opção pela exploração florestal direta pelo Estado nas Flonas e outras áreas levaria à criação de uma espécie de “Florestobrás”, incompatível com os ditames da Carta de 1988.

Foram classificadas como defesa do Estado democrático e participativo declarações do MMA, do Ibama, da maior parte das organizações não-governamentais e entidades de pesquisa, de dois representantes do setor produtivo (CEBDS e Famasul), dos representantes dos governos estaduais e municipais, do MPDFT, do MPPA e da OAB, e de vários parlamentares. Entre os registros, há manifestações variadas sobre a necessidade de processos participativos para criação e gestão de UCs, de que a democracia é um dos elementos essenciais do desenvolvimento sustentável e uma série de outras.

O quinto e último elemento do *deep core* diz respeito às diferentes posturas sobre os recursos naturais. O item inspira-se em componente do trabalho de McLain (1993) relativo à visão sobre a floresta, ampliado para abranger as diferentes políticas públicas com interface com a questão ambiental, não apenas a política de biodiversidade e florestas, e assim integrar o núcleo duro (*deep core*) dos sistemas de crenças. Além disso, na primeira leitura das audiências públicas ficaram claras diferentes ênfases em uso sustentável, preservação e utilitarismo.

No código de análise documental, esse componente foi dividido em quatro tipos de crenças: utilitarismo puro (D.5.1), com os recursos naturais sendo vistos meramente como insumo do processo produtivo; foco exclusivo ou priorização do uso sustentável (D.5.2); foco exclusivo ou priorização da preservação (D.5.3); e conciliação entre uso sustentável e preservação (D.5.4).

Foram encontradas posições utilitaristas puras em manifestações da Embrapa e do Ministério da Agricultura, de organizações não-governamentais direcionadas à questão social como o MST, da CNA e vários outros representantes do setor produtivo, de alguns representantes dos governos estaduais e municipais como Rondônia e Pará, e de muitos parlamentares, sobretudo da bancada ruralista. Entre os registros consolidados no NVIVO7, há declarações de preocupação com os prejuízos econômicos derivados de qualquer exigência ambiental, afirmações de que as normas ambientais visam essencialmente a obstaculizar a atividade agrícola e outras.

Como foco exclusivo ou priorização do uso sustentável, foram classificadas manifestações do MMA, do CNPT do Ibama, da Embrapa, da Funai e do Inca, de organizações não-governamentais como Amigos da Terra, GTA, ISA e outras, de entidades de pesquisa como o Imazon, do CEBDS, da CNI e de outros representantes do setor produtivo, de representantes dos governos estaduais e municipais como o Acre, o Amapá e outros, da OAB e de vários parlamentares. Podem ser trazidas dos registros, por exemplo, defesas da implantação de florestas públicas de produção ou de reservas extrativistas, da conservação da natureza em contraponto explícito com a preservação e outras.

Foram inseridas no foco exclusivo ou priorização da preservação manifestações do MMA, do Ibama, do CNPq e do Inpa, da Rede Pró-UCs e poucas outras organizações não-governamentais, de algumas universidades e de raríssimos parlamentares. Os melhores exemplos registrados são as defesas explícitas de prioridade para a proteção integral do patrimônio natural.

Por fim, foram classificadas como conciliação entre uso sustentável e preservação manifestações que implicassem busca de equilíbrio entre as posturas conservacionista e preservacionista. Há declarações nesse sentido do MMA, do Ibama, do MCT, do Museu Goeldi e do Inpa, da Embrapa, da Funai, do Ministério da Integração Nacional, do MME e do MRE, de várias organizações não-governamentais, do Imazon, do Ipam e de algumas universidades, de representantes dos governos estaduais e municipais do Acre, Tocantins e outros, do MPAC e do MPSP, e de vários parlamentares.

Na Tabela 06, estão quantificadas as ocorrências encontradas nos diferentes componentes do *deep core*. Cada audiência pública submetida à codificação corresponde a um documento. Para cada ator, há apenas um registro no componente por evento.

**Tabela 06 – Resultados do *deep core***

<b>Componente do <i>deep core</i></b>	<b>Crença</b>	<b>Documentos com registros</b>	<b>Número total de registros</b>
D.1. Justiça distributiva	D.1.1	15	17
	D.1.2	23	35
	D.1.3	11	12
	D.1.4	31	46
D.2. Relação ética homem-natureza	D.2.1	30	67
	D.2.2	69	207
	D.2.3	18	24
	D.2.4	09	09
D.3. Conhecimento como valor	D.3.1	06	06
	D.3.2	20	24
	D.3.3	27	32
	D.3.4	23	29
D.4. Visão essencial sobre o Estado	D.4.1	23	35
	D.4.2	11	15
	D.4.3	41	78
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais	D.5.1	29	65
	D.5.2	47	103
	D.5.3	15	20
	D.5.4	56	112

Fonte: dados da pesquisa.

### 6.2.3 O *policy core*<sup>79</sup>

A análise do *policy core* traz os componentes a partir dos quais podem ser delimitadas as eventuais coalizões de forma mais clara e objetiva (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 195). Como se trata do núcleo político (*policy core*) e não do núcleo duro (*deep core*) do sistema de

<sup>79</sup> Ver Quadro 08 no Apêndice A (p. 278).

crenças, o foco dos posicionamentos analisados na seqüência é essencialmente a política de biodiversidade e florestas.

O primeiro componente do *policy core* refere-se às diferentes posturas sobre a repartição de atribuições entre os níveis de governo. A distribuição adequada de autoridade entre as esferas de governo está inserida como elemento do *policy core* do código de análise documental do estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252). Mais do que isso, é expressamente prevista como item do *policy core* na estrutura de crenças concebida como padrão pelos autores do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

No código de análise documental elaborado para a política nacional de biodiversidade e florestas, esse componente foi dividido em quatro tipos de crenças: descentralização (P.1.1); descentralização ponderada (P.1.2); centralização (P.1.3); e gestão integrada (P.1.4).

No primeiro campo, estão manifestações que espelham uma defesa pura de descentralização de atribuições para estados, Distrito Federal ou municípios. Foram encontradas declarações nessa linha de vários representantes dos governos estaduais e municipais, de poucos representantes do setor produtivo como a Fiesc, e de parlamentares. Parece bastante compreensível a ênfase dos representantes dos governos estaduais e municipais nesse ponto. Entre os exemplos nos registros do NVIVO7, estão defesas de que as principais decisões sobre a utilização dos recursos naturais devem ser pautadas essencialmente pelo zoneamento ecológico-econômico elaborado e votado pelos estados.

Foram classificadas como descentralização ponderada uma série de declarações de defesa de descentralização conforme o tipo de decisão, a critério do ente federal competente. Há posicionamentos nesse sentido no MMA, Ibama, Ministério da Agricultura, ISA e Fórum das Ongs, na CNI e Fiepa, e em apenas um representante dos governos estaduais e municipais (Mato Grosso) e um parlamentar. São exemplos registrados dessa postura manifestações de que a descentralização é importante, mas não pode ser incoseqüente, e de que o Ibama deve analisar, caso a caso, a capacidade de os estados assumirem atribuições no controle da questão florestal. Cabe dizer que se verificou que alguns atores iniciam seu discurso sobre esse tema defendendo uma atuação integrada no âmbito do Sisnama e, logo depois, quando detalham a operacionalização desse trabalho conjunto, deixam claro que sua posição é, na verdade, pela descentralização ponderada.

Como posicionamentos tendentes à centralização de atribuições na União, foram encontradas declarações do MMA, do Ibama, do MCT, da Embrapa, do Fórum das Ongs do

Distrito Federal, do MPF e MPSP, e de poucos parlamentares. Dos registros do NVIVO7, podem ser tomadas como exemplo manifestações de que o controle do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado deve ser atribuição exclusiva da União, ou de que cabe ao Ibama a aprovação de todos os planos de manejo florestal.

Foram classificados como defesa da gestão integrada diferentes posturas que explicitassem a necessidade de atuação conjunta dos diferentes níveis de governo. Em outras palavras, declarações de que o conflito centralização *versus* descentralização deve ser solucionado com “vamos trabalhar juntos”. São exemplos registrados defesas da efetiva implantação do Sisnama ou da necessidade de parcerias entre os três níveis de governo. Há manifestações nessa linha do MMA, Ibama, Fórum das Ongs e *Greenpeace*, do Imazon, da Fiepa, de representantes dos governos estaduais e municipais do Amapá, Amazonas, Rio de Janeiro e Rondônia, do MPF e MPAC, e de alguns parlamentares.

O segundo componente do *policy core* são os tipos prioritários de instrumentos de política ambiental. Sewell (2006, p. 13), em seu trabalho sobre política para as mudanças climáticas, tem um dos componentes de seu código de análise documental direcionado aos tipos de instrumentos de política ambiental, com posições próximas às aqui selecionadas para a política de biodiversidade e florestas. O conteúdo do componente aproxima-se também à categoria relativa aos mecanismos básicos de intervenção governamental constante no código de análise documental do estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252). Nas pesquisas aplicando o MCA, as prioridades em relação aos diferentes instrumentos de políticas públicas integram em regra o *policy core*. Acredita-se que o componente apresenta relação, também, como o item relativo à adequada distribuição de autoridade entre o governo e o mercado presente no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças padrão trabalhado pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

Esse componente foi dividido em cinco tipos de crenças: oposição aos instrumentos de política ambiental (P.2.1), colocados como um entrave para o crescimento econômico; foco exclusivo ou priorização da auto-regulação do setor produtivo (P.2.2), referente à adoção de instrumentos voluntários como certificação ambiental, servidão ambiental e outros; ênfase nos instrumentos econômicos, isoladamente ou combinados com instrumentos voluntários (P.2.3), referente à adoção de instrumentos como tributação ambiental, cobrança pelo uso de recursos naturais, compensações financeiras, bem como subsídios e outras formas de fomento financeiro; foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios (P.2.4), usualmente

chamados de instrumentos de comando e controle<sup>80</sup>; e conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos (P.2.5).

Foram encontradas manifestações de oposição aos instrumentos de política ambiental em representantes do setor produtivo como a CNA, federações estaduais de agricultura dos Estados do Pará, Paraná e Santa Catarina e outras entidades, em representantes de governos estaduais e municipais (Pará e Roraima) e em vários parlamentares. Nos registros do NVIVO7, há declarações de que a legislação ambiental engessa a produção, de que há uma compulsão de política ambiental em relação à Amazônia e outras nessa linha.

Como foco exclusivo ou priorização da auto-regulação do setor produtivo, foram classificadas manifestações da Rede Brasileira Agroflorestal, de representantes do setor produtivo como a Fiepa, o Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia e outras entidades, e de raros parlamentares. Há poucas declarações nesse campo. São exemplos demandas por redução de entraves burocráticos para o manejo florestal certificado, de defesa das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) no lugar das UCs geridas pelo Poder Público e outras.

Com ênfase nos instrumentos econômicos, foram encontradas manifestações de representantes governamentais (Incra e Ministério da Agricultura), de poucas organizações não-governamentais (Amigos da Terra e SOS Mata Atlântica), do Imazon, da UFPR e da UnB, de representantes do setor produtivo, como CNA, CNI e outras entidades, de representantes dos governos estaduais e municipais, como Amapá, Santa Catarina e outros, bem como de alguns parlamentares. Nos registros do NVIVO7, estão defesas do ICMS ecológico adotado em alguns estados, demandas por incentivos fiscais para apoiar a produção florestal etc.

Deve-se mencionar que, de forma diversa dos debates sobre instrumentos econômicos relacionados à política de controle da poluição, nos quais se prioriza a adoção do princípio do usuário-poluidor/pagador<sup>81</sup>, as propostas de instrumentos econômicos que surgem relacionadas à política de biodiversidade e florestas caminham na linha de diferentes formas de fomento às iniciativas de proteção ambiental. Encontraram-se nas audiências públicas,

---

<sup>80</sup> Dryzek adota a expressão instrumentos regulatórios e explica que a expressão “comando e controle” é criação dos adeptos do racionalismo econômico (1997, p. 115).

<sup>81</sup> O Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelece que “as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

cabe dizer, casos de alguns parlamentares com uma visão distorcida dos instrumentos econômicos de política ambiental, transformados em uma defesa pura e simples do custeio governamental de todo e qualquer ônus criado ao proprietário rural pelas normas ambientais.

Como foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios, foram classificadas manifestações do MMA, do Ibama, do Inpa e MCT, do Departamento de Polícia Federal, de organizações não-governamentais como o *Greenpeace*, a Rede de Ongs da Mata Atlântica e outras, de entidades de pesquisa (SBPC, Ufam e UnB), do MPF e MPPA, e de poucos parlamentares. São exemplos comentários sobre a Lei de Crimes Ambientais<sup>82</sup> e a importância da fiscalização, a necessidade de normas de controle rígido sobre diferentes aspectos da política de biodiversidade e florestas, e outros.

Por fim, foram classificados como conciliação entre os diferentes instrumentos manifestações do MMA, Ibama, organizações não-governamentais como o *Greenpeace*, a Funatura, o ISA, o WWF e outras, Imazon, Ipam e UnB, representantes de governos estaduais e municipais como Acre, Rio de Janeiro e outros, MPSP e OAB, e poucos parlamentares. Trata-se da postura com maior número de registros no componente. Pode ser usada como exemplo declaração de que os instrumentos regulatórios são importantes, mas insuficientes, e devem ser combinados com instrumentos econômicos, entre várias outras. Mencione-se que não foram encontradas manifestações de representantes do setor produtivo nem neste tópico, nem no anterior, o que parece indicar uma posição de negação dos instrumentos regulatórios.

O terceiro componente do *policy core* é constituído pelas posturas sobre as causas da biopirataria, compreendida como o acesso irregular aos recursos genéticos ou ao conhecimento tradicional associado<sup>83</sup>. Cabe lembrar que as causas básicas do(s) problema(s) estão inseridas entre os componentes do *policy core* previstos pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

Esse componente foi dividido em cinco tipos de crenças: foco exclusivo ou priorização da cobiça estrangeira sobre nosso patrimônio, combinada com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos (P.3.1); foco exclusivo ou priorização da pobreza e abandono das populações tradicionais e comunidades locais (P.3.2); foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e biotecnologia (P.3.3); foco exclusivo ou priorização da falta de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas

---

<sup>82</sup> Lei nº 9.605, de 1998.

<sup>83</sup> Na CPIBIOPI, trabalhou-se com dois sentidos para a biopirataria. A biopirataria *lato sensu* engloba a exploração e o comércio ilegais de madeira, o tráfico de animais e plantas silvestres e a biopirataria *stricto sensu*, entendida a última como o acesso irregular ao patrimônio genético ou aos conhecimentos tradicionais associados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006b, p. 13).

de pesquisa (P.3.4), incluindo também as regras sobre repartição de benefícios e sanções a atos ilícitos; e posição integradora (P.3.5), que reflete a percepção de causas múltiplas para a biopirataria.

Na primeira postura, foram classificadas manifestações de um representante da Igreja Católica, de um representante dos governos estaduais e municipais (Pará) e de um número razoável de parlamentares. Entre os registros constantes no NVIVO7 que podem ser citados, há declarações sobre os saques a nosso patrimônio genético efetivados por falsos turistas e outras.

No campo do foco exclusivo ou priorização da pobreza das populações tradicionais, que acabam sendo utilizadas como fornecedoras de material e de informações para os biopiratas, há manifestações do Ibama do Pará, da Funai, da organização não-governamental Vitória Amazônica e de raros parlamentares. Como exemplo, tem-se declaração sobre a necessidade de atentar para o sustento do homem da região amazônica nas ações relacionadas ao controle do patrimônio genético, entre outras.

Foram classificadas como foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e tecnologia manifestações do MMA, do MCT e entidades a ele vinculadas (CNPq, Inpa e Museu Goeldi), do WWF, da UFSC e da Cesupa, da Extracta e de raros parlamentares. Podem ser citadas como exemplo declarações presentes nos registros de que, como não há como controlar os biopiratas, o caminho a seguir é investir na pesquisa sobre biodiversidade, de que armas de proteção contra a biopirataria são informação e conhecimento, e assim por diante.

O posicionamento de que as causas da biopirataria estão especialmente na falta de regras claras sobre bioprospecção e outras formas de pesquisa foi a que obteve maior número de anotações no componente. Há manifestações nesse sentido do MMA, do Ibama, do Departamento de Polícia Federal e do MDIC, do Fórum das Ongs e de outras organizações não-governamentais, da ABIPT e de vários parlamentares. São exemplos declarações de que se faz necessária uma legislação forte para o controle da biopirataria, de que a lei de acesso aos recursos genéticos é o passo mais relevante a ser efetivado nesse campo, de que a biopirataria deve ser tipificada como crime etc.

Também com um número relevante de anotações, tem-se a posição integradora. Há manifestações apontando para causas múltiplas no MMA, no MCT, na Embrapa e Funai, no GTA, na Ufam, no MPAC, MPDFT e MPF, e em raros parlamentares. Como exemplo nos

registros do NVIVO7, há diversas defesas da relevância da lei de acesso aos recursos genéticos e também dos investimentos em pesquisa.

Comparativamente com outros componentes, conseguiu-se consolidar poucas posições sobre as causas da biopirataria. Provavelmente, a explicação para isso vai ser encontrada no fato de o tema ser objeto de debate relativamente recente no subsistema, que se inicia com o processo de construção da CDB na Rio-92. Temas como o controle do desmatamento e outros, há muito mais tempo, são objeto de discussão e também de conflito. Outrossim, como a legislação que regula o tema ainda não está bem solucionada, há uma tendência de os atores destacarem a sua relevância para o controle do problema. Numa revisão do código de análise documental para pesquisas futuras, merece ser reavaliada a manutenção desse componente.

O quarto componente do *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, regulados pela CDB. Esse componente apresenta relação com diferentes elementos do *policy core* apontados no MCA: a identificação dos grupos ou outras entidades cujo bem estar é objeto de maior preocupação, a distribuição de autoridade entre os níveis de governo e, também, o que se denomina no modelo de *policy core policy preferences*, já comentadas no capítulo 2 (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

O componente foi dividido em três tipos de crenças: o acesso aos recursos genéticos: deve ser objeto de regras claras, que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, independentemente das questões de titularidade ou de repartição de benefícios (P.4.1); o acesso deve ser regido por um regime *sui generis*, com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado (P.4.2); e a União, titular do patrimônio genético, deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos e, também, a repartição de benefícios (P.4.3).

Deve-se esclarecer que a defesa de regras que não atrapalhem a pesquisa ou o controle na União não implica a negação dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado. Trabalha-se aqui com diferentes ênfases, mas também com posicionamentos que parcialmente se excluem. O regime *sui generis* apresenta elementos de conflito com a caracterização do patrimônio genético como patrimônio (bem) da União. Na posição de defesa de um regime *sui generis*, entende-se que o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado não pode ser regido pelas regras tradicionais de direito de propriedade que regem os bens públicos e privados. Além disso, defende-se, de forma

coerente com a CDB, que os detentores do conhecimento tradicional associado, além de terem seus direitos reconhecidos, devem poder participar do processo decisório sobre o acesso.

Na primeira postura, foram classificadas manifestações de entidades vinculadas ao MCT (CNPq, Inpa e Museu Goeldi), da Embrapa e do MDIC, da UFSC e da SBPC, de todos os representantes do setor produtivo que se manifestaram sobre esse elemento, como Abrabi, CEBDS e outros, e de apenas um parlamentar. Na segunda, estão declarações do MMA, da Funai, de todas as organizações não-governamentais que se manifestaram sobre o tema, como o Fórum das Ongs e o GTA, da Cesupa, do MPAC e do MPDFT, e de alguns parlamentares. Na terceira, que defende a titularidade explícita da União, há manifestações do MMA, do MCT, da Embrapa, da SBPC e de dois parlamentares.

Não há registros no componente em relação ao Ibama e aos representantes dos governos estaduais e municipais, além de haver poucas anotações relativas aos parlamentares. Isso provavelmente decorre da mesma razão acima apontada para o número reduzido de manifestações sobre as causas da biopirataria. De toda forma, a divergência de posicionamentos nesse campo parece ter ficado clara, especialmente nesse quarto componente, mesmo sem um grande número de manifestações.

O quinto componente do *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre o controle do desmatamento no país. Entende-se que ele integra as *policy core policy preferences*, mas também apresenta relação com as prioridades em termos de instrumentos de políticas públicas apontadas no MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

O componente foi dividido em quatro tipos de crenças: o controle do desmatamento não deve obstaculizar as atividades econômicas (P.5.1); foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades sustentáveis (P.5.2); foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, e das sanções (P.5.3); e o controle do desmatamento demanda atuação em diferentes direções (P.5.4).

Na primeira postura, estão posicionamentos que, em graus variáveis, refletem a percepção de que o crescimento econômico é mais relevante do que a proteção ambiental. Foram codificadas manifestações nessa linha de órgãos governamentais (Ministério da Agricultura e MME), de organizações não-governamentais com atuação apenas social (MST e outras), de diferentes representantes do setor produtivo (Federação de Agricultura do Estado do Pará, Fiesc e outros) e de alguns representantes dos governos estaduais e municipais, como Rondônia e Santa Catarina. Além disso, destaque-se, há muitas anotações relativas a parlamentares. Constam nos registros do NVIVO7 queixas variadas contra as normas

direcionadas ao controle do desmatamento, afirmações de que essas normas engessam a produção agropecuária etc.

Como foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades sustentáveis, foram classificadas manifestações do MMA, do Ibama do Pará, do Inpa, de organizações não-governamentais como a Amigos da Terra e o GTA, do Centro Internacional de Pesquisa Florestal e do Imazon, de representantes do setor produtivo como a Fiepa, de representantes dos governos estaduais e municipais como Acre, Amazonas e outros, e de um número razoável de parlamentares. Há entre os registros, por exemplo, defesas da implantação de reservas extrativistas e de Flonas, do fomento ao manejo florestal sustentável e outras declarações.

Inseridas como foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, estão manifestações do MMA, do Ibama, do Inpe e MCT, do Departamento de Polícia Federal, de organizações não-governamentais (Funatura, Rede de Ongs da Mata Atlântica e Rede Pró-UCs), da UnB, de representantes dos governos estaduais e municipais do Mato Grosso e Pará, e do MPF e MPSP. Há poucas anotações relativas a parlamentares. Entre os registros, são exemplos algumas defesas de atos fortes de controle, como a medida provisória que estabeleceu a reserva legal de 80% nas áreas florestadas da Amazônia, demandas de maior eficiência na fiscalização e outras.

Por fim, como percepção de que o controle do desmatamento demanda atuação em diferentes direções, foram encontrados posicionamentos do MMA, do Ibama, do Inpa, da Embrapa e do Ministério da Integração Nacional, de organizações não-governamentais como *Greenpeace*, Fórum das Ongs, ISA e WWF, do Ipam, do MPSP e de raros parlamentares. Essa posição engloba declarações que devem ser conciliados reforço da fiscalização e do aparato tecnológico com fomento a atividades sustentáveis, ordenamento fundiário e territorial etc.

O sexto componente do *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre a criação de Unidades de Conservação (UCs) e o grupo de UCs a ser priorizado. Trata-se de categoria inserida no *policy core policy preferences* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133). Cabe lembrar o ensinamento de Sabatier e Jenkins-Smith de que as preferências políticas que se inserem no núcleo político (*policy core*) são aquelas que abrangem todo o subsistema, são altamente salientes e são objeto de conflito relevante por algum tempo (1999, p.134). Esse parece ser o caso das diferentes posições representadas no componente, pelo que

se desprende não apenas das audiências públicas codificadas, mas também de críticas que têm sido feitas à gestão Marina Silva frente ao MMA, como as explicitadas no CBUC 2007.

O componente foi dividido em quatro tipos de crenças: oposição à criação de UCs de ambos os grupos (P.6.1); foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável (P.6.2); foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral (P.6.3); e equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral (P.6.4).

Como oposição à criação de UCs de ambos os grupos, o que ocorre sempre por razões econômicas, foram classificadas manifestações de representantes do setor produtivo (CNA e federações da agricultura dos Estados de Paraná e Santa Catarina), de representantes dos governos estaduais e municipais como Roraima, Rondônia e outros, e de vários parlamentares. Como exemplos presentes nos registros do NVIVO7, há críticas ao percentual de áreas protegidas na Amazônia, que seria alto em demasia, à política expansionista de UCs e outras.

O foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável foi encontrado em manifestações do MMA, do CNPT do Ibama, do Incra, de organizações não-governamentais como o GTA, o ISA e o WWF, da USP, de representantes do setor produtivo como a Fiepa, de representantes dos governos estaduais e municipais do Acre, Amazonas, Bahia e outros, da OAB e de raros parlamentares. Entre os registros, estão declarações que explicitam que a prioridade governamental deve recair sobre as UCs de Uso Sustentável ou que destacam a importância desse tipo de área protegida, que engloba as áreas de proteção ambiental, Flonas, reservas extrativistas etc.

Há manifestações classificadas como foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral no Ibama, no Inpa, em organizações não-governamentais como a Rede Pró-UCs e na UFMS. Como exemplo constante nos registros do NVIVO7, tem-se declaração de que as áreas de manejo não atendem o objetivo de manter a biodiversidade, cumprido a contento apenas pelas UCs de Proteção Integral, que abrangem os parques nacionais, as estações ecológicas, as reservas biológicas etc. O pequeno número de posições codificadas nesse campo pode representar uma tendência de os atores do subsistema procurarem esmaecer posições ambientalistas mais radicais em arenas no Legislativo, uma sub-representação das entidades com esse tipo de crença ou ambas as explicações.

A última postura do componente, as manifestações que refletem uma defesa do equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e UCs de Proteção Integral, foi encontrada em quase todas as declarações do MMA e em manifestações do Ibama, de organizações não-

governamentais (*Conservation International*, ISA e Instituto Mamirauá), do Ipam, de representantes dos governos estaduais e municipais como o Acre e o Amapá, e de alguns parlamentares. Há declarações registradas, por exemplo, sobre a importância de serem implantados mosaicos de UCs, de o Snuc refletir as preocupações tanto conservacionistas quanto preservacionistas e outras.

O sétimo componente do *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre os direitos das populações tradicionais, ou melhor, sobre os conflitos entre os direitos das populações tradicionais e as UCs ou outros instrumentos relacionados à proteção ou ao uso dos recursos naturais. Entende-se que o componente corresponde ao item relativo à identificação dos grupos ou outras entidades cujo bem estar é objeto de maior preocupação previsto no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças padrão trabalhado pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

O componente foi dividido em quatro tipos de crenças: desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas (P.7.1); defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais (P.7.2); o que verdadeiramente importa é a proteção ambiental (P.7.3); e postura conciliadora (P.7.4). As comunidades indígenas foram incluídas no conceito de população tradicional para fins de codificação<sup>84</sup>.

Na primeira postura, foram encontradas manifestações da Embrapa, da Federação de Trabalhadores do Mato Grosso do Sul, da Fiepa, de apenas um representante dos governos estaduais e municipais (Roraima) e de alguns parlamentares. Como exemplos presentes nos registros do NVIVO7, há críticas explícitas à demarcação de terras indígenas, às dimensões exageradas das reservas extrativistas e outras.

Como defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais, tem-se a postura socioambientalista típica: a proteção dos direitos das populações tradicionais é entendida como fundamental para a própria eficácia da política ambiental. O socioambientalismo, analisado no capítulo 3, defende que as políticas públicas ambientais só têm eficácia social e sustentabilidade política se incluírem as comunidades locais e

---

<sup>84</sup> Nas audiências públicas relativas ao processo da Lei do Snuc, encontram-se debates sobre a inserção, ou não, das comunidades indígenas no conceito de população tradicional. A opção acabou sendo por um conceito mais restrito, ou seja, pela diferenciação. Nas audiências relativas ao processo da Lei de Gestão das Florestas Públicas, encontram-se debates sobre a extensão do conceito de comunidade local. Discutiu-se basicamente se esse termo deveria, ou não, equivaler à população tradicional prevista na Lei do Snuc. A opção acabou sendo por um conceito mais amplo. A questão não é apenas de terminologia. Ao diferenciar comunidades indígenas, a Lei do Snuc reconheceu que elas são reguladas por normas específicas. A Lei de Gestão das Florestas Públicas, ao adotar um conceito mais geral, ampliou a aplicação do dispositivo que prevê que as áreas nas quais se configura interesse para atendimento de comunidades locais não deverão ser destinadas à concessão florestal.

promoverem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005, p. 245).

Com posicionamento nesse sentido, foram encontradas manifestações do MMA, da Funai, de organizações não-governamentais como o GTA, o ISA e outras, do Ipam e da UFPA, UnB e USP, e de representantes dos governos estaduais e municipais da Bahia e Rio de Janeiro. Entre os registros, estão demandas pelo direito de caiçaras e pescadores permanecerem na área de remanescentes de Mata Atlântica, incluindo repúdio a posturas “eco-fascistas” que defendam a retirada dessa população, afirmações de que apenas com a harmonia entre a população e o meio ambiente é que se conseguirá preservar os processos ecológicos, de que as reservas extrativistas devem ser fomentadas etc.

Para os adeptos da postura de que o que verdadeiramente importa é a proteção ambiental, as UCs não devem ser confundidas com instrumentos de justiça social. Há atores nessa linha que priorizam explicitamente as UCs de Proteção Integral (preservacionistas) e outros que, em menor ou maior grau, também valorizam as UCs de Uso Sustentável (preservacionistas moderados e conservacionistas no sentido tradicional do termo). Esse alerta, inserido por solicitação dos juízes que validaram o código de análise documental, é importante para que se compreenda que as divergências com socioambientalistas não envolvem apenas os preservacionistas *stricto sensu*.

Foram classificadas nesse sentido manifestações do Ibama, da Rede Pró-UCs e da SOS Mata Atlântica, todas no processo de debate da Lei do Snuc, e uma manifestação mais recente do Departamento de Polícia Federal relativa à proposta de proibição de comercialização de determinados tipos de artesanato indígena. Como já referido anteriormente, as posturas mais preservacionistas que geraram os principais conflitos ocorridos na construção da Lei do Snuc estão sub-representadas nas audiências públicas codificadas. Entre os registros do NVIVO7, há declarações de que o principal interesse do Estado deve estar na preservação da biodiversidade ou de que não há maneira alguma de as populações tradicionais permanecerem em um parque nacional.

Como posturas conciliadoras, foram consideradas manifestações que implicassem uma tentativa de conciliação entre as posições socioambientalista e preservacionista. Foram assim classificadas manifestações do MMA, do Ibama, da Funai, de organizações não-governamentais como a SOS Mata Atlântica e o WWF, do Ipam, de um representante dos governos estaduais e municipais (Rio de Janeiro), da OAB e de poucos parlamentares. Como exemplo registrado, pode ser citada demanda de conciliação entre os “panteístas”

(socioambientalistas puros) e aqueles que querem colocar uma cerca nas UCs e não deixar ninguém chegar perto.

O oitavo componente do *policy core*, em certos aspectos uma complementação do anterior, é constituído pelas diferentes posturas sobre a presença humana em UCs. Nesse componente, contudo, o foco está em diferentes tipos de conflitos, não apenas os relacionados às populações tradicionais. Entende-se que o componente integra as *policy core policy preferences*, mas também apresenta relação com o item relativo à identificação dos grupos ou outras entidades cujo bem estar é objeto de maior preocupação previsto no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças padrão trabalhado pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

Há três tipos de posicionamento no código de análise documental: demandas de flexibilização de UCs por razões econômicas (P.8.1); a presença humana é questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UC, incentivada (P.8.2); e a presença humana, nas UCs de Proteção Integral, não pode ser aceita de forma alguma (P.8.3). Note-se que se está tratando aqui de presença humana permanente, não apenas de visitação.

Na primeira posição, foram classificadas manifestações de organizações não-governamentais com atuação local (associações Amigos do Parque do Iguazu e Pró-Estrada do Colono), da PUC/PR, da Federação da Agricultura do Estado do Paraná e Famasul, de representantes dos governos estaduais e municipais do Mato Grosso do Sul e do Paraná, e de alguns parlamentares. Elas ocorrem em discussões sobre a aplicação concreta da Lei do Snuc, como os debates sobre a Estrada do Colono e a implantação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena. São demandas diferenciadas de flexibilização das regras de determinada UC, ou de instituição de UC em determinada área com menor grau de rigidez em termos de proteção ambiental.

Na segunda posição, foram inseridas manifestações do Ibama, da Funai, de organizações não-governamentais como o ISA, o WWF e outras, do Ipam e da USP, de um representante dos governos estaduais e municipais (São Paulo), e de alguns parlamentares. Entre os registros constantes no NVIVO7, podem ser citadas declarações de que a presença de populações humanas em UCs não é um problema necessariamente, mas um fato a ser trabalhado, de que os conflitos de interesses têm de ser negociados com todas as populações, não apenas as tradicionais, e outras.

Na terceira posição, foram encontradas manifestações do MMA, do Ibama e da Rede Pró-UCs. De uma forma geral, foram obtidas poucas anotações nesse componente, não apenas

nesse item. São exemplos dessa última posição declarações, presentes nos registros, de que o Ibama, quando determina o fechamento da Estrada do Colono, não tem em mente o que é bom para hoje, mas sim a condição de que as riquezas do parque nacional necessitam existir para sempre ou de que as atividades de conservação dos ecossistemas contidos nas UCs de Proteção Integral devem ser orientadas preponderantemente contra a ação antrópica.

O nono componente do *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre a melhor destinação de áreas florestadas de titularidade do Poder Público, não integrantes de UCs de Proteção Integral. Trata-se de debate que gerou posturas diferenciadas entre os atores do subsistema, especialmente concentrado na terceira fase em que se dividiu o período de estudo. Entende-se que o componente integra as *policy core policy preferences*, mas também apresenta relação com os itens relativos à identificação dos grupos ou outras entidades cujo bem estar é objeto de maior preocupação e à adequada distribuição de autoridade entre o governo e o mercado, previstos no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças padrão trabalhado pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

O componente foi dividido em cinco tipos de crenças: transferência de domínio a produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo (P.9.1); concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de Flonas (P.9.2); destinação às populações tradicionais ou comunidades locais (P.9.3), por meio de reservas extrativistas ou outros instrumentos; criação de Flonas (P.9.4), para exploração direta ou indireta (concessões); e conciliação entre concessões à iniciativa privada, Flonas e destinação às populações tradicionais ou comunidades locais (P.9.5).

Na posição que prioriza a transferência de domínio a produtores privados, foram classificadas manifestações de uma única organização não-governamental (Central dos Assentados de Roraima), de representantes do setor produtivo como a CNA, a Federação dos Agricultores do Pará e outras entidades, de um único representante dos governos estaduais e municipais (Roraima), e de um número significativo de parlamentares. São exemplos constantes nos registros do NVIVO7 diferentes demandas por titulação de terras na Amazônia, em áreas maiores do que as legalmente previstas, em contraponto à proposta das concessões florestais.

Com prioridade para as concessões florestais, sem referência à criação prévia de Flonas, surgem manifestações de técnicos do Programa Nacional de Florestas (PNF) do MMA, das organizações não-governamentais Amigos da Terra e *Greenpeace*, de representantes do setor produtivo como CNI e Fiepa, de representantes dos governos estaduais

e municipais do Pará e Rondônia, e de vários parlamentares. Há afirmações registradas, por exemplo, na linha de que as concessões florestais são a melhor alternativa diante do fracasso dos modelos tradicionais de controle da exploração florestal, de que a exploração direta das Flonas em larga escala não se justifica e gera a necessidade de uma “Florestobrás”, e várias outras.

Na terceira alternativa, a destinação prioritária das áreas às populações tradicionais ou comunidades locais, há manifestações do MMA, do Incra, de organizações não-governamentais como o Conselho Nacional de Seringueiros e o Fórum das Ongs, do Ipam, de representantes dos governos estaduais e municipais do Amazonas e Rondônia, e de apenas um parlamentar. Constam nos registros diferentes declarações de que só se pode partir para as concessões florestais depois de reservadas as áreas para as populações tradicionais.

Com prioridade para a criação de Flonas para exploração direta ou indireta, há manifestações do MMA, do Ibama, do Inpa, de representantes dos governos estaduais e municipais do Acre e Amazonas, e de raros parlamentares. Podem ser citadas como exemplo declarações registradas de que o Poder Público deve criar o maior número possível de reservas florestais para exploração racional de madeira, de que as terras públicas, bem organizadas, em condições de serem entregues à concessão florestal, são as Flonas etc. Mencione-se que essa posição tem entre seus defensores o Deputado Sarney Filho, ex-Ministro do Meio Ambiente (2007).

Por fim, na postura conciliadora, que admite explicitamente concessões, Flonas e destinação às comunidades, foram encontradas manifestações do MMA, do Ibama de Rondônia, da Rede Brasileira Agroflorestal, do Centro Internacional de Pesquisa Florestal e do Imazon, de um representante dos governos estaduais e municipais (Minas Gerais), e de raros parlamentares. Entre os registros, há nesse sentido declarações que destacam que o objeto da futura lei então em debate não eram apenas as concessões florestais, mas sim a gestão das florestas públicas, com diferentes destinações possíveis para as áreas florestadas.

O décimo componente do *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre os sistemas de decisões participativas e controle social, ou seja, sobre a participação da sociedade civil e da comunidade nas decisões governamentais e no controle de sua implementação. Deve-se perceber que, como se trata do núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças, o foco está nas decisões relativas à política de biodiversidade e florestas, não nas decisões governamentais como um todo.

Avalia-se que o componente apresenta relação com dois elementos do *policy core* apresentados pelos autores do MCA: a orientação sobre prioridades valorativas básicas e as crenças sobre a participação do público *versus* especialistas *versus* agentes políticos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133). Há um componente com conteúdo próximo ao aqui trabalhado no código de análise documental do estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252).

Há três tipos de posicionamento no componente: ampla participação como elemento-chave da política (P.10.1); ênfase na participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil (P.10.2); e pouca consideração pelos sistemas participativos (P.10.3).

No primeiro, são inseridas diferentes manifestações que defendem a inserção nos processos de decisão de atores governamentais e não-governamentais de diversos tipos (sociedade civil, comunidade afetada, setor produtivo etc.). Foram assim classificadas declarações do MMA, do Ibama, de muitas organizações não-governamentais, como *Greenpeace*, GTA, ISA, WWF e outras, do Ipam, da UnB e da USP, de alguns representantes do setor produtivo como o CEBDS, de representantes dos governos estaduais e municipais do Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, do MPDFT, do MPF, do MPPA e da OAB. Além disso, há anotações relativas a vários parlamentares. Essa posição concentrou o maior número de registros no componente. São exemplos diferentes demandas de que a criação de UCs seja precedida de ampla consulta à população local, bem como aos órgãos governamentais das diferentes esferas e às organizações não-governamentais, de que o controle e a participação social sejam entendidos como pilar das políticas ambientais etc.

No segundo posicionamento, a ênfase recai sobre a relevância de decisões firmadas com a participação de determinados representantes da sociedade civil. Foram assim classificadas manifestações do MMA, do Ibama, do Ministério da Agricultura, de algumas organizações não-governamentais como o GTA e a SOS Mata Atlântica, do Cesupa, do Imazon e da SBPC, de alguns representantes do setor produtivo como a Fiesc, do MPSP e de alguns parlamentares. Como exemplo, há nos registros do NVIVO7 declarações sobre a importância de fóruns de decisão como o Conama, ou que relatam decisões relevantes tomadas com a participação de determinadas organizações não-governamentais e especialistas.

No terceiro, há declarações que enfatizam os problemas relacionados aos sistemas participativos e outras que parecem indicar maior grau de desconsideração em relação a eles.

Cumprir perceber que não se está afirmando que os atores com posições classificadas nesse item rejeitam mecanismos democráticos de uma forma ampla, mas sim que suas declarações espelham uma tendência a priorizar, no que toca à política de biodiversidade e florestas, a decisão emanada dos atores governamentais e dos técnicos. Avalia-se que a não-manifestação pode ter peso nesse item do componente, uma vez que não se espera que os diferentes atores apresentem posturas pouco democráticas em uma audiência pública no Congresso Nacional.

Nessa última linha, foram classificadas manifestações do MMA, do Ibama, do Inpa, de organizações não-governamentais como a Rede Pró-UCs, de representantes do setor produtivo como a Fiepa, de apenas um representante dos governos estaduais e municipais (Santa Catarina), e de poucos parlamentares. Entre os registros, podem ser citadas afirmações de que, se a comunidade for realmente ouvida, as UCs não serão criadas, de que processos de decisão que envolvem organizações ambientalistas não tem legitimidade, porque essas entidades são mantidas por interesses internacionais, e outras.

O décimo primeiro componente de *policy core* é constituído pelas diferentes posturas sobre a participação da iniciativa privada na solução dos problemas relativos à política de biodiversidade e florestas. O foco aqui está em ações executivas e não no sistema participativo de decisão. Há elemento com conteúdo próximo no código de análise documental do estudo sobre o Lago Tahoe (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 252). O componente diz respeito ao item relativo sobre a adequada distribuição de autoridade entre o governo e o mercado presente no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças padrão trabalhado pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).

O componente foi dividido em três tipos de crenças: é essencial (P.11.1), em que a participação do setor privado é entendida como elemento-chave; pode ser relevante (P.11.2), em que ela é considerada, mas não colocada como elemento-chave; e pouca consideração pelo papel potencial do setor privado (P.11.3), em que está presente a ênfase nos problemas gerados pela participação ou mesmo oposição.

Na primeira postura, foram encontradas manifestações do MMA, do Ibama, do MCT, da Embrapa, de várias organizações não-governamentais como Fórum das Ongs, Funatura, ISA e WWF, do Imazon e do Ipam, de praticamente todos os representantes do setor produtivo, como CNA, CNI e várias outras entidades, dos representantes dos governos estaduais e municipais do Acre, Minas Gerais, São Paulo e outros. Além disso, há várias anotações relativas a parlamentares. Essa posição concentrou o maior número de registros no componente. Entre as declarações, podem ser citadas as que destacam a importância das

parcerias com a iniciativa privada no apoio a projetos ambientais e o grande potencial das concessões florestais.

Considerando que a participação pode ser relevante, surgem manifestações do MMA, do Ibama, de organizações não-governamentais como o *Greenpeace* e a SOS Mata Atlântica, do Imazon e do Ipam, de apenas um representante do setor produtivo (Fierj, em debate sobre o Snuc) e de representantes dos governos estaduais e municipais da Bahia, Distrito Federal e Rio de Janeiro. Há poucas anotações relativas a parlamentares. Como exemplo desse tipo de postura, podem ser trazidas dos registros declarações sobre a possibilidade de participação do setor privado no Snuc via RPPNs, a necessidade de a indústria madeireira deixar de ser predatória e passar a auxiliar a proteção ambiental e outras.

No terceiro posicionamento, referente a pouca consideração, foram classificadas declarações do MMA, do Ibama, do Inpa, do Incra, de raras organizações não-governamentais como a entidade Ipê, da Ufam e da UnB, de apenas dois representantes dos governos estaduais e municipais (Amazonas e Roraima), e de raros parlamentares. Entre os registros do NVIVO7, são exemplos declarações de que UCs são essencialmente espaços de responsabilidade do Estado, de que a biodiversidade não pode virar moeda de exploração privada e outras.

Como último componente do *policy core*, foram trabalhadas as posturas sobre o grau de preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. Acredita-se que o componente apresenta relação com o item relativo à identificação dos grupos ou outras entidades cujo bem estar é objeto de maior preocupação previsto no núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças padrão trabalhado pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133). A relação, contudo, não parece tão evidente quanto no componente referente aos direitos das populações tradicionais.

O componente foi dividido em três tipos de crenças: preocupação elevada (P.12.1); nível intermediário de preocupação (P.12.2); e baixa preocupação (P.12.3).

Verificou-se um número desproporcional de registros na primeira postura, o que leva a crer que a não-manifestação pode ter peso considerável nesse componente. Foram encontrados posicionamentos nessa linha do MMA, do CNPq, do Museu Goeldi e do Inpa, da Funai e do Ministério da Agricultura, de organizações não-governamentais como o Fórum das Ongs, o WWF e outras, de várias entidades de pesquisa como Imazon, UFPA e outras, de alguns representantes do setor produtivo, como a Federação da Agricultura do Estado do Paraná, a Fiesc e outras entidades, de muitos representantes dos governos estaduais e

municipais, da OAB e de muitos parlamentares. Há nos registros, por exemplo, variadas reclamações sobre atos governamentais que não levam em consideração as especificidades regionais e locais.

Na segunda postura, foram classificadas manifestações do MMA, do Ibama, do MCT, de raras organizações não-governamentais como o WWF, da USP e de raros parlamentares. Podem ser citadas nesse sentido declarações que explicitam atenção com as peculiaridades ou interesses regionais e locais, mas que acabam apoiando uma regra única, de caráter geral, a exemplo do percentual de reserva legal de 80% na Amazônia.

Por fim, na terceira postura, de baixa preocupação, foram inseridas declarações do MMA, de raros representantes do setor produtivo como a Fiepa e de poucos parlamentares. São exemplos afirmações constantes nos registros de que, se um determinado programa funciona no sul e sudeste, deve também funcionar no norte do país, de que o cerrado de Tocantins não difere do cerrado de Goiás e outras. Deve-se perceber que parece natural que atores com baixo grau de preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais simplesmente ignorem o tema e não se posicionem explicitamente.

Na Tabela 07, estão quantificadas as ocorrências encontradas nos diferentes componentes do *policy core*. Cada audiência pública submetida à codificação corresponde a um documento. Para cada ator, há apenas um registro no componente por evento.

**Tabela 07 – Resultados do *policy core***

(continua)

<b>Componente do <i>policy core</i></b>	<b>Crenças</b>	<b>Documentos com registros</b>	<b>Número total de registros</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo	P.1.1	21	40
	P.1.2	19	24
	P.1.3	16	19
	P.1.4	18	23
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	P.2.1	19	36
	P.2.2	09	12
	P.2.3	21	26
	P.2.4	24	35
	P.2.5	35	52
P.3. Causas da biopirataria	P.3.1	07	09
	P.3.2	05	06
	P.3.3	08	14
	P.3.4	16	22
	P.3.5	12	17
P.4. Acesso aos recursos genéticos	P.4.1	11	16
	P.4.2	14	24
	P.4.3	10	11

(conclusão)

<b>Componente do <i>policy core</i></b>	<b>Crenças</b>	<b>Documentos com registros</b>	<b>Número total de registros</b>
P.5. Controle do desmatamento	P.5.1	25	63
	P.5.2	26	42
	P.5.3	23	35
	P.5.4	27	35
P.6. Criação de Unidades de Conservação	P.6.1	15	26
	P.6.2	14	20
	P.6.3	05	08
	P.6.4	20	29
P.7. Direitos das populações tradicionais	P.7.1	08	09
	P.7.2	19	33
	P.7.3	03	05
	P.7.4	14	20
P.8. Presença humana em UCs	P.8.1	04	19
	P.8.2	08	23
	P.8.3	06	07
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral	P.9.1	08	19
	P.9.2	13	28
	P.9.3	11	17
	P.9.4	09	14
	P.9.5	11	15
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social	P.10.1	37	76
	P.10.2	31	36
	P.10.3	18	24
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	P.11.1	33	67
	P.11.2	30	39
	P.11.3	18	29
P.12. Peculiaridades regionais e locais	P.12.1	47	98
	P.12.2	17	21
	P.12.3	09	10

Fonte: dados da pesquisa.

#### **6.2.4 Os aspectos instrumentais<sup>85</sup>**

O primeiro componente estudado diz respeito à posição assumida pelos atores durante o processo de debate da Lei de Gestão das Florestas Públicas, centrado especialmente nas concessões florestais. Segundo o MCA, a maior parte das decisões que envolvem o *policymaking* administrativo e legislativo vai estar no campo dos aspectos instrumentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133). O diploma legal em questão apresenta uma série de temas que têm reflexos e foram devidamente estudados no *deep core* e no *policy core*, como a visão sobre o Estado e o papel da iniciativa privada, a destinação prioritária sobre as florestas públicas etc. Por orientação dos juízes, optou-se por analisar o posicionamento político assumido em relação à proposta da lei, em si, no campo dos aspectos instrumentais.

<sup>85</sup> Ver Quadro 08 no Apêndice A (p. 278).

O componente foi dividido em sete posturas possíveis: apoio incondicional ou com demandas por ajustes pontuais (I.1.1); apoio com demandas por controle da participação do capital estrangeiro (I.1.2); apoio com demandas por atenção para comunidades locais ou pequenos produtores (I.1.3); apoio com demandas por reforço na fiscalização ambiental ou na capacidade de governança (I.1.4); apoio com demandas por descentralização (I.1.5); apoio com demandas em diferentes direções (I.1.6); e oposição clara ou posição marcadamente cautelosa (I.1.7).

As posições com maior número de registros são os dois pólos: apoio incondicional ou oposição clara, seguidos de apoio com demandas em diferentes direções. Os registros sobre as outras posições são em número reduzido. Sewell, em correspondência eletrônica enviada à autora, explica que isso acontece sempre que o grau de polêmica sobre o componente em análise é alto.

O apoio incondicional à proposta da lei vem de diferentes tipos de atores: organizações não-governamentais como o Fórum das Ongs e o *Greenpeace*, entidades de pesquisa como o Imazon, representantes do setor produtivo como a CNI, a Fiepa e a Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia, representantes de governos estaduais e municipais, como o Acre, Amapá e Rondônia, e vários parlamentares. A oposição clara vem da associação de servidores do Ibama, de representantes do setor produtivo como a CNA e outras entidades, incluindo algumas com atuação local no campo madeireiro, de entidades de pesquisa como a Ufam e a UnB, de representantes de governos estaduais e municipais principalmente de Roraima, e também de um número considerável de parlamentares.

Na posição de apoio, mas com demandas significativas em diferentes direções, estão organizações não-governamentais como a entidade Planeta Verde, representantes de governos estaduais e municipais como o Amazonas, o MPSP e o MPPA, e alguns parlamentares, entre eles o ex-Ministro do Meio Ambiente Sarney Filho. Os representantes dos governos estaduais e municipais, em regra, incluíram em suas demandas medidas descentralizadoras.

Mencione-se que o respeitado acadêmico Aziz Ab'Saber foi uma das vozes mais claras de oposição à proposta e, embora não tenha participado das audiências públicas, suas declarações sobre o tema foram utilizadas como base de manifestações de alguns atores, o que lembra o destaque conferido no MCA ao papel da comunidade acadêmica na estruturação das crenças de outros atores (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192).

O segundo componente dos aspectos instrumentais estudado diz respeito ao *locus* preferível para as decisões governamentais relevantes sobre a política nacional de biodiversidade e florestas. McLain (1993) insere esse tema entre os elementos do *policy core* em seu trabalho sobre a política florestal nos EUA. Entendeu-se, contudo, que o posicionamento dos atores nesse sentido é fundamentalmente instrumental, incompatível com o núcleo político (*policy core*) do sistema de crenças, opinião compartilhada com os juízes.

O componente foi dividido em quatro posturas possíveis: Congresso Nacional (I.2.1); Conama (I.2.2); MMA ou Ibama (I.2.3); e ênfase em decisões compartilhadas de vários órgãos (I.2.4).

No primeiro posicionamento, encontra-se o maior número de registros, mas grande parte deles diz respeito a parlamentares. Há organizações não-governamentais que apresentam essa posição no processo da Lei do Snuc, mas que enfatizam a relevância das decisões no Conama em outras, o que confirma o caráter instrumental do componente.

Com manifestação que reflete preferência pelas decisões no Conama, constam vários registros relativos ao MMA, ao Ibama, a organizações não-governamentais, ao MPSP e outros. Há número muito reduzido de declarações na defesa de decisões no MMA ou no Ibama, provavelmente em virtude de as audiências terem ocorrido no Congresso Nacional. Cabe chamar a atenção que, no último posicionamento, de defesa de decisões integradas com outros órgãos – não apenas os ambientais – constam algumas manifestações do MMA desde a segunda fase em que se dividiu o período de estudo. Como exemplos mais recentes, encontram-se registros no NVIVO7 de declarações do MMA de que o desmatamento na Amazônia deve ser tratado por vários setores do governo, o que, cumpre dizer, está sendo colocado em prática no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.

Por fim, é importante mencionar que, na primeira série de leitura das audiências públicas, empreendida para a construção do código de análise documental, foram anotados vários elementos como componentes potenciais dos aspectos instrumentais do sistema de crenças. A lista completa consta do Quadro 09 no Apêndice B, e poderá ser útil para subsidiar pesquisas futuras.

Na Tabela 08, estão quantificadas as ocorrências encontradas nos aspectos instrumentais. Cada audiência pública submetida à codificação corresponde a um documento. Para cada ator, há apenas um registro no componente por evento.

**Tabela 08 – Resultados dos aspectos instrumentais**

<b>Aspecto instrumental</b>	<b>Crenças</b>	<b>Documentos com registros</b>	<b>Número total de registros</b>
P.1. Lei de Gestão das Florestas Públicas	I.1.1	15	39
	I.1.2	03	05
	I.1.3	03	05
	I.1.4	07	10
	I.1.5	03	06
	I.1.6	09	19
	I.1.7	11	43
P.2. <i>Locus</i> preferível para decisão	I.2.1	23	36
	I.2.2	12	20
	I.2.3	06	08
	I.2.4	10	14

Fonte: dados da pesquisa.

## **6.2.5 O conjunto de crenças de cada ator e sua evolução ao longo do tempo**

### **6.2.5.1 Atores governamentais**

O MMA e o Ibama são os atores que têm maior número de posições registradas a partir da aplicação do código de análise documental. Trata-se de consequência natural do fato de representantes dessas entidades governamentais serem convocados a participar com frequência de reuniões de audiência pública, com o Legislativo fazendo uso de suas atribuições de acompanhamento permanente das políticas públicas. Com isso, a análise das posições do MMA e do Ibama em relação à política nacional de biodiversidade e florestas ganha consistência.

As posturas apresentadas nas manifestações do MMA ao longo das três fases em que se dividiu o período em estudo têm-se mantido constantes em relação a apenas alguns dos componentes estudados do sistema de crenças. São exemplos preocupação com a justiça distributiva tanto intrageracional quanto intergeracional e antropocentrismo moderado.

Em todo o período, as manifestações do ministério sobre as prioridades em termos de instrumentos de política ambiental tendem mais à defesa de conciliação entre instrumentos regulatórios e instrumentos econômicos, apesar de a implementação prática das ferramentas econômicas caminhar em passos lentos. Há posicionamentos que, não obstante permanecerem constantes nas declarações emitidas nas audiências públicas, destoam em certo grau das ações práticas do órgão. É o caso também da visão sobre o grupo de UCs a ser priorizado, em que predomina a referência ao equilíbrio entre os dois tipos de UCs. Como já se demonstrou, na

gestão Marina Silva, o MMA tem dado prioridade às UCs de Uso Sustentável<sup>86</sup>. Nessas posturas, podem estar indícios apontando para a corroboração da Hipótese de Coalizão n° 04 do MCA, que prevê que as agências administrativas tendem a moderar suas posições, mais do que outras entidades. A moderação parece estar presente pelo menos em discurso.

Em relação aos outros componentes constantes no código de análise documental, há alterações de posicionamento do órgão. No *deep core*, do foco no conhecimento técnico-científico passa-se a explicitar atenção tanto para esse tipo de conhecimento, quanto para os saberes tradicionais. A ênfase nos aspectos democráticos do Estado cresce com o passar dos anos. A visão essencial sobre os recursos naturais, apesar de mantida a relevância da crença no equilíbrio entre preservação e uso sustentável, nos anos mais recentes pende um pouco para o uso sustentável. Essa alteração progressiva nas posições sobre os componentes do núcleo duro (*deep core*) do sistema de crenças parece acompanhar as mudanças de comando no órgão.

No *policy core*, a referência à descentralização ponderada está sempre presente, entremeada por posições mais centralizadoras na segunda fase e pelo surgimento, na segunda e na terceira fases, de defesas da gestão integrada mediante o reforço do Sisnama. Em relação ao controle do desmatamento, o foco na primeira e segunda fase está mais no reforço da fiscalização e controle, com a presença de referências à atuação em diferentes direções, que passa a posição majoritária na terceira fase. A defesa dos direitos das populações tradicionais, que não aparece nos registros da primeira fase, ganha progressivamente força, o que é plenamente consistente com a presença de Mary Allegretti, socioambientalista histórica, na Secretaria da Coordenação da Amazônia durante a segunda fase, bem como com a gestão Marina Silva no órgão. Sarney Filho comenta que sua orientação frente ao MMA foi a de equilibrar as posturas preservacionista e socioambientalista e, de uma forma mais ampla, inserir a questão social na atuação do ministério, antes excessivamente centrada na agenda verde (2007).

As referências à destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral, encontradas essencialmente em declarações relativas ao PNF, passam das Flonas para a conciliação entre concessões, Flonas e destinação às populações tradicionais. O destaque a decisões com a participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil está registrado em todo o período de estudo, sobressaindo, na primeira fase, a posição de pouca consideração pelos sistemas

---

<sup>86</sup> Ver Tabela 03, na página 79.

participativos e, na terceira, a ampla participação como elemento-chave da política. Quanto à visão sobre o papel potencial do setor privado, a posição intermediária está presente nas três fases, mas o entendimento de que a participação é essencial, no auge dos debates sobre as concessões florestais, é majoritária. No que toca às peculiaridades regionais, a preocupação elevada ganha progressivamente espaço, mas não chega a ser dominante.

As posturas apresentadas nas manifestações do Ibama, consideradas apenas as declarações da administração central da autarquia para viabilizar comparação, também se têm mantido constantes em relação a alguns componentes. Ao longo de todo o período, permanece o foco na equidade intergeracional e a predominância do antropocentrismo moderado. É posição regular do Ibama, nas três fases, a defesa de um Estado com atuação marcante.

Ainda no *deep core*, há raras posições registradas quanto ao conhecimento como valor, que passa do foco no conhecimento técnico-científico à valorização tanto do conhecimento técnico-científico quanto dos saberes tradicionais. Quanto à visão essencial sobre os recursos naturais, a postura predominante é a conciliação entre preservação e uso sustentável, com leve tendência para a preservação nos registros relativos à segunda fase.

A defesa da descentralização ponderada está presente nas três fases, com apenas uma referência à centralização na segunda fase e com a demanda por gestão integrada aumentando com o tempo. Como a legislação federal sobre a proteção historicamente centraliza atribuições importantes no Ibama, a exemplo da competência para autorizar a supressão de vegetação e aprovar os planos de manejo florestal, espera-se na prática uma resistência da autarquia à descentralização maior do que a verificada nos discursos. Sarney Filho concorda que um dos problemas para se conseguir descentralizar atribuições na questão florestal está na resistência de parte dos técnicos da autarquia (2007). Conforme já relatado, na Lei de Gestão das Florestas Públicas conseguiu-se ganhar alguns pontos na transferência para os órgãos estaduais e municipais de atribuições do Ibama nesse campo, em dispositivos cuja eficácia ainda não foi testada a contento.

A referência ao foco nos instrumentos regulatórios perpassa as três fases, mas é posição exclusiva apenas na segunda. Constam dos registros relativos à autarquia, desde a primeira fase, demandas de conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos de política ambiental. As declarações sobre instrumentos regulatórios parecem plenamente condizentes com as atribuições fiscalizadoras do Ibama. Também com relação às competências da entidade, encontra-se explicação possível para o fato de a autarquia praticamente não se manifestar sobre causas da biopirataria e não ter declaração alguma registrada sobre o acesso

aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. Apenas recentemente o Ibama passou a ter algum tipo de atribuição nesse campo e atuar de forma conjunta com o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), o Departamento de Polícia Federal e outras entidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006b, p. 242).

Nas posições sobre o controle do desmatamento, tem-se componente que merece atenção quanto a mudanças. As declarações enquadradas no foco exclusivo ou priorização do reforço à fiscalização e controle e das sanções são substituídas, na terceira fase, por uma postura de defesa enfática de que o controle do desmatamento demanda atuação em diferentes direções, englobando também fomento a atividades sustentáveis, ordenamento territorial etc. Tais declarações têm relação direta com a defesa do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal elaborado pelo atual governo, que trabalha com uma perspectiva bastante abrangente das ações necessárias para o controle do desmatamento.

Quanto do tipo de UC a ser priorizado, as manifestações variam entre a prioridade para as UCs de Proteção Integral e a defesa de equilíbrio entre os dois tipos de UCs. Há um único registro com prioridade às UCs de Uso Sustentável na primeira fase, do Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT). Deve ser chamada atenção para indícios de pouca preocupação com os direitos das populações tradicionais. Parece ser predominante a postura em que se dispõe que o verdadeiramente importante é a proteção ambiental. Coerentemente, na primeira e na segunda fases encontra-se explicitada posição de que, nas UCs de Proteção Integral, a presença humana não pode ser aceita de forma alguma e, na terceira, a de que a presença humana é questão a ser gerenciada.

Ainda em relação ao *policy core*, registram-se no Ibama defesa da prioridade para Flonas quanto à destinação de áreas públicas florestadas, posições sobre sistemas participativos e de controle social que tendem a pouca consideração ou a uma posição intermediária, pouca atenção para o papel potencial do setor privado, a não ser na última fase, e nível intermediário de atenção para as peculiaridades ou interesses regionais e locais.

O MCT está longe de ter o mesmo número de registros consolidados de suas posições que o MMA e o Ibama. De toda forma, esse órgão e as entidades a ele vinculadas (CNPq, Inpa, Inpe e Museu Goeldi) participam das audiências nas três fases em que se dividiu o período em estudo. Em média, parece haver maior nível de permanência dos mesmos tipos de crenças nas três fases do que no caso do MMA e do Ibama.

O antropocentrismo moderado está sempre presente, assim como, se consideradas apenas as manifestações do próprio MCT, a defesa de conciliação entre preservação e uso sustentável. As entidades vinculadas apresentam registros relativos a foco na preservação.

As crenças desse ministério sobre o conhecimento como valor enfatizam o conhecimento técnico-científico na primeira e na segunda fases, e apontam para o equilíbrio entre os diferentes tipos de saber na última fase. As entidades vinculadas variam entre essas duas posições. Ainda no *deep core*, raras anotações referentes à visão sobre o Estado, relativas à terceira fase, foram classificadas como defesa da presença marcante.

As manifestações sobre as atribuições governamentais, encontradas na segunda e na terceira fases, caminham na linha da centralização de atribuições na União. O MCT tem manifestado apoio à proposta de o patrimônio genético ser definido como bem da União, que assim assume exclusividade na regulação e no controle do acesso aos recursos genéticos. Cumpre notar que, pelo que se depreende dos registros das audiências públicas, essa posição já parece ter sido abandonada pelo MMA. As entidades vinculadas, por sua vez, têm defendido que o acesso aos recursos genéticos deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia. De forma consistente, os posicionamentos sobre as causas da biopirataria do MCT e entidades vinculadas apontam para a falta de investimento em pesquisa e biotecnologia.

Quanto ao controle do desmatamento, o MCT e o Inpe têm mantido foco na fiscalização e controle, postura que no caso do Inpe parece coerente com suas atribuições institucionais nesse campo. Há posição anotada na terceira fase, relativa ao Inpa, que reflete abertura à atuação em diferentes direções.

Nos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, representante do Inpa defendeu o modelo das Flonas, e apresentou posição de cautela quanto à participação do setor privado na solução dos problemas da política ambiental. Em linha oposta nesse aspecto, o único registro referente ao próprio MCT, da segunda fase, reflete defesa do papel essencial do setor privado.

De forma geral, o MCT e entidades vinculadas não se manifestam sobre aspectos democráticos do Estado, ou sobre sistemas de decisões participativas e de controle social. Há anotação isolada, relativa ao Inpa, que aponta para pouca consideração por sistemas participativos, ou melhor, para priorização de decisões emanadas essencialmente por técnicos.

Por fim, no que se refere à visão sobre as peculiaridades ou interesses regionais e locais, há anotação de posição intermediária referente ao MCT e manifestações com preocupação elevada emanadas das entidades a ele vinculadas.

Os outros órgãos federais apresentam posições bastante diferenciadas em relação aos componentes em estudo. Apresenta-se aqui apenas um panorama sucinto em relação àqueles com maior número de registros no NVIVO7.

A Funai apresenta posições em grande parte constantes nas três fases, com valorização dos saberes tradicionais e dos aspectos culturais, e visão sobre os recursos naturais que aponta para o uso sustentável ou para o equilíbrio entre uso sustentável e preservação. Sobre as causas da biopirataria, a entidade passa do foco exclusivo no abandono das populações tradicionais na segunda fase a uma posição integradora na terceira. A única anotação sobre acesso aos recursos genéticos é de defesa do regime *sui generis*, com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado, postura condizente com as atribuições do órgão. As manifestações sobre os direitos das populações tradicionais variam de defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais para uma postura conciliadora. O único registro sobre peculiaridades regionais e locais, relativo à primeira fase, é de preocupação elevada. De uma forma geral, o órgão apresenta posicionamentos que soam ajustados a suas atribuições institucionais.

O Ministério da Agricultura surge apenas na segunda fase, com posição antropocêntrica moderada, prioridade para o conhecimento técnico-científico, defesa de um Estado com presença marcante e visão utilitarista sobre os recursos naturais. No nível do *policy core*, apresenta-se na defesa da descentralização ponderada, dos instrumentos econômicos de política ambiental, bem como de um controle do desmatamento que não obstaculize as atividades econômicas. Consta registro de ênfase em decisões com a participação da autoridade competente e de representantes selecionados da sociedade civil e nível intermediário de preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. As posições do órgão, mesmo apresentando alguma coerência com as manifestações de entidades como a CNA ou de parlamentares da bancada ruralista, espelham maior grau de preocupação ambiental.

A Embrapa, por sua vez, está presente na segunda e na terceira fases. A posição constante sobre a relação ética homem-natureza é de antropocentrismo moderado. A postura sobre o conhecimento, com anotações apenas na segunda fase, oscila entre valorização do conhecimento técnico-científico e valorização tanto desse tipo de conhecimento quanto dos

saberes tradicionais. As manifestações relativas à visão essencial sobre os recursos naturais não têm apresentado consistência: há registros, na segunda fase, de foco no uso sustentável e conciliação entre uso sustentável e preservação e, na terceira fase, de utilitarismo puro e conciliação entre uso sustentável e preservação. Nesse ponto, a explicação, provavelmente, está em diferenças que refletem as posições dos atores individuais que falaram em nome da entidade.

A entidade tem oscilado entre a postura de apoio à titularidade da União sobre o acesso aos recursos genéticos e a defesa de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, havendo anotações sobre o tema apenas na segunda fase. O único registro relativo às atribuições governamentais, referente à segunda fase, é tendente à centralização na União. Há anotações isoladas também: sobre o controle do desmatamento, com apoio à atuação em diferentes direções; sobre os direitos das populações tradicionais, com desconsideração por razões econômicas; e sobre a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, com declaração de que é essencial.

Em relação aos outros órgãos do Governo federal, os dados obtidos com a codificação das audiências públicas não se apresentam em quantidade que justifique sua avaliação individualizada. De toda forma, todos os registros, que incluem também informações sobre os posicionamentos do Departamento de Polícia Federal, do Incra, do MDIC, do MME, do Ministério da Integração Nacional e do MRE, estão tabulados no Apêndice D.

#### 6.2.5.2 Organizações não-governamentais

Conforme já referido, serão apresentados com detalhes os resultados das seguintes entidades: Amigos da Terra; Fórum das Ongs; *Greenpeace*; GTA; ISA; Ongs da Mata Atlântica; Rede Pró-UCs/Funatura; e WWF.

A Amigos da Terra está presente na primeira e na terceira fases de estudo. O fato de a entidade não surgir nos documentos codificados relativos à segunda fase não implica que ela tenha deixado de acompanhar os trabalhos do Legislativo durante esse intervalo. Essa organização tem atuado sistematicamente nos debates sobre temas importantes da política ambiental além dos aqui estudados, realizados no Congresso Nacional e no Ministério do Meio Ambiente, entre eles a chamada reforma tributária ecológica (ARAÚJO, S., 2003, p. 10).

Nos dados consolidados referentes às audiências públicas codificadas, a Amigos da Terra mantém, sem alteração, uma posição antropocêntrica moderada e uma visão sobre os recursos naturais voltada essencialmente para o uso sustentável. Ainda no *deep core*, surge na terceira fase um registro na linha de defesa do Estado mínimo.

No *policy core*, consta a defesa das concessões florestais à iniciativa privada na primeira e na terceira fases. Roberto Smeraldi, que representa a entidade praticamente na totalidade das discussões que ocorrem no Legislativo, foi uma das primeiras pessoas a mencionar concessões florestais nas audiências públicas analisadas nesta pesquisa, em manifestação ocorrida em 3 de março de 1998 (SENADO FEDERAL, 1998, p. 28). Pelo menos entre as não-governamentais, a entidade com certeza é pioneira nesse aspecto. Na primeira fase, suas declarações ainda espelham algum nível de preocupação com a participação do setor privado. Na terceira, quando a ênfase está nas concessões florestais, as declarações anotadas são de que a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais é essencial. Entre os registros, há também manifestação, na primeira fase, de defesa das UCs de Uso Sustentável e, na terceira, dos instrumentos econômicos de política ambiental e do controle do desmatamento com foco no fomento a atividades sustentáveis.

O Fórum das Ongs que, conforme já referido, foi criado no processo de discussão da Rio-92, tem manifestações registradas nas três fases de estudo. Na primeira e na segunda fases, sua participação volta-se exclusivamente ao tema acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, indicando quase uma atuação especializada entre as organizações não-governamentais. Na terceira, esse quadro muda e há anotações relativas ao Fórum em quase todos os componentes do código de análise documental.

Na primeira e na segunda fases, tem-se posicionamento constante de que o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado deve ser regido por um regime *sui generis*, com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado, bem como de que as causas da biopirataria estão associadas à falta de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas de pesquisa. Consta também, na segunda fase, defesa de um sistema de atuação integrada dos órgãos ambientais.

Na terceira fase, os dados bem mais completos apontam para o foco na equidade intrageracional e intergeracional, o antropocentrismo moderado, a defesa de um Estado democrático e participativo, e a visão sobre os recursos naturais que concilia uso sustentável e preservação. No *policy core*, nessa última fase consta apoio a uma descentralização ponderada de atribuições dos órgãos ambientais, posição oscilante entre foco nos instrumentos

regulatórios e conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos de política ambiental, crença de que o controle do desmatamento demanda atuação em diferentes direções, priorização dos direitos das populações tradicionais e, de forma coerente, de que os destinatários prioritários das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral devem ser as populações tradicionais e comunidades locais. Além disso, a ampla participação é colocada como elemento-chave da política, há preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais, e a postura sobre a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais varia entre o entendimento de que ela é relevante e uma posição um pouco mais cautelosa a esse respeito, com predomínio dessa última, provavelmente em posição reativa a possíveis excessos quanto às concessões florestais.

O *Greenpeace* tem participações registradas na segunda e na terceira fases. Nas duas, encontram-se referências caracterizadas como antropocentrismo moderado. A visão sobre os recursos naturais varia de conciliação entre uso sustentável e preservação na segunda fase para priorização do uso sustentável, no âmbito dos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, na terceira fase. Na segunda fase, há posicionamento classificado como foco na equidade intrageracional e intergeracional, bem como postura de priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais. Ainda no *deep core*, na terceira fase, constam ainda referências à visão sobre o Estado, oscilando entre deve ter presença marcante e deve ser democrático e participativo.

No que se refere ao *policy core*, a entidade mantém constantes nas duas fases o entendimento de que o controle do desmatamento demanda atuação em diferentes direções e de que a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais é essencial, bem como preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. Quanto aos instrumentos de política ambiental, o posicionamento oscila entre a defesa da conciliação dos diferentes instrumentos na segunda fase e a priorização dos instrumentos regulatórios na terceira. Cabe mencionar que a entidade tem-se especializado em, ela própria, empreender algumas ações de fiscalização ambiental com grande repercussão na mídia, o que pode aproximá-la dos instrumentos de comando e controle. Na segunda fase, a entidade manifesta-se sobre o acesso aos recursos genéticos na defesa do regime *sui generis*, com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado, bem como sobre as causas da biopirataria, com ênfase na necessidade de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas de pesquisa. Na terceira fase, há ainda a defesa da atuação integrada dos órgãos

ambientais por meio do Sisnama, das concessões florestais à iniciativa privada e de sistemas de decisões participativas como elemento-chave da política.

O GTA tem participações codificadas na primeira e na terceira fases de estudo, em ambas com manifestações sobre um número razoável de componentes. O ponto totalmente comum é a visão sobre o Estado, com o entendimento de que ele deve ser democrático e participativo. Esse parece ser, na verdade, um dos pontos de maior união entre as organizações não-governamentais.

A postura sobre a relação ética homem-natureza é ecocêntrica na primeira fase e antropocêntrica moderada na terceira. Na primeira fase, consta visão sobre os recursos naturais com prioridade para o uso sustentável. Na terceira, há registro de manifestação em prol da equidade tanto intrageracional quanto intergeracional.

No que se refere ao *policy core*, há na primeira fase defesa de que o controle do desmatamento deve focar o fomento a atividades sustentáveis e, de forma coerente, de que as UCs de Uso Sustentável devem ser priorizadas, bem como manifestação classificada como defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais. Em outro elemento do sistema de crenças, mas mantendo uma linha lógica, no âmbito dos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas a entidade manifesta entendimento de que as populações tradicionais devem ser priorizadas na destinação de áreas florestadas não integrantes de UCs de Proteção Integral. De toda forma, nesses mesmos debates o GTA explicita que a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais é essencial, na verdade em apoio à proposta das concessões florestais. A preocupação com as populações tradicionais está refletida também em declaração, na terceira fase, sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. Por fim, a posição sobre sistemas de decisões participativas varia da ênfase na participação de grupos selecionados da sociedade civil na primeira fase para a defesa da ampla participação na última.

Conforme já explicado, o ISA é a organização não-governamental com participação mais frequente nas audiências públicas codificadas e, de forma mais ampla, nas discussões que ocorreram no Legislativo sobre a política de biodiversidade e florestas a partir da criação dessa entidade em 1994.

Nas três fases, a organização manteve posições constantes em relação ao Estado, que em sua visão deve ser democrático e participativo, e ao componente correspondente no núcleo político (*policy core*), com os sistemas de decisões participativas e de controle social colocados como elemento-chave da política. A postura de conciliação entre os diferentes tipos

de instrumentos de política ambiental também está presente em todas as fases, com apenas um registro de foco nos instrumentos regulatórios na última. Há anotações de atenção para a equidade tanto intrageracional quanto intergeracional na segunda e na terceira fases, sem referência ao tema na primeira. Há mesmo posicionamento, também, em relação ao controle do desmatamento, com defesa de que se deve agir em diferentes direções presente na primeira fase e na última, não havendo menção ao tema na segunda.

O posicionamento sobre a relação ética homem-natureza é ecocêntrico na primeira e na segunda fases e antropocêntrico moderado na última. A postura sobre o conhecimento parece variar um pouco conforme o tema em debate, com anotações de prioridade para o saber tradicional, o conhecimento técnico-científico e também de valorização dos dois tipos de conhecimento. A visão sobre os recursos naturais também oscila, com a conciliação entre preservação e uso sustentável dominando na primeira e na terceira fases, e o foco na preservação ganhando espaço na segunda, por decorrência de debate sobre a proteção da Mata Atlântica. Em relação à proteção desse bioma, até mesmo o ISA surge com algumas declarações de cunho mais preservacionista.

A defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais está presente em manifestações tanto na primeira quanto na última fase, mas na primeira há o predomínio da posição conciliadora, que busca um equilíbrio entre as posturas socioambientalista e preservacionista. A visão sobre a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais passa do entendimento que ela é essencial na segunda fase para uma postura mais cautelosa na última, talvez em reação a eventuais excessos quanto às concessões florestais.

Sobre o grupo de UCs a ser priorizado, constam anotações apenas na primeira fase, com oscilação entre defesa das UCs de Uso Sustentável e apoio a um equilíbrio entre os dois grupos de UCs. A posição sobre a presença humana em UCs também é exclusiva dessa época de debate sobre a Lei do Snuc, com a entidade explicitando que essa é uma questão a ser gerenciada caso a caso. Apenas na segunda fase, por sua vez, há manifestações sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, que caminham na defesa de um regime *sui generis*, com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado. Durante os debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, em outro componente em relação ao qual só se encontram referências em uma das fases, a entidade assume a postura de que os destinatários prioritários das áreas florestadas não integrantes de UCs de Proteção Integral devem ser as populações tradicionais e comunidades locais. Só há

registros na última fase em relação à preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais, em declarações que refletem preocupação elevada.

Entende-se que as organizações não-governamentais que atuam com foco exclusivo na proteção da Mata Atlântica podem ser analisadas de forma conjunta, pela similaridade de objetivos e posturas e, também, para que se trabalhe com um volume mais representativo de informações. Assim, sob o rótulo de “Ongs da Mata Atlântica”, reuniram-se os dados sobre as manifestações da SOS Mata Atlântica, da Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica e do Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. O maior número de registros sobre essas entidades está na primeira fase. A título de curiosidade, cabe mencionar que um dos grandes nomes do ambientalismo brasileiro, Paulo Nogueira Neto, está presente nessa fase inicial como representante da SOS Mata Atlântica.

Uma peculiaridade encontrada nas manifestações dessas entidades, nas três fases, é a postura biocêntrica, de reverência diante do valor intrínseco da natureza (ENEA, 2004, p.5), a qual, conforme já foi comentado, foi identificada raras vezes nas audiências públicas codificadas.

O foco exclusivo ou priorização da preservação surge nas três fases e a conciliação entre uso sustentável e preservação na primeira e na segunda. A posição conciliadora é dominante apenas na segunda fase. Essa tendência ao preservacionismo das entidades soa coerente com o grau de devastação em que se encontra o bioma Mata Atlântica. Há comportamento constante também em relação à visão essencial sobre o Estado, com a defesa de um Estado democrático e participativo presente na primeira e na terceira fases. Ainda no que toca às anotações relativas ao *deep core*, a postura sobre a equidade, presente apenas na primeira fase, oscila entre foco na equidade intergeracional e foco na equidade tanto intrageracional quanto intergeracional.

As manifestações sobre os tipos prioritários de instrumentos de política ambiental são variáveis, com anotação de foco nos instrumentos econômicos na primeira fase, oscilação entre a defesa dos instrumentos regulatórios e a conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos na segunda, e domínio da visão conciliadora na terceira. Nos registros sobre o controle do desmatamento, há uma anotação de fomento às atividades sustentáveis na primeira fase e, na segunda, manifestações de prioridade para o reforço da fiscalização e controle. Em relação à primeira fase apenas, ainda há outras anotações sobre o *policy core*: no componente relativo aos direitos das populações tradicionais quando entram em conflito com os instrumentos de proteção ambiental, há oscilação entre a posição de que o que

verdadeiramente importa é a proteção ambiental e a postura de conciliação entre socioambientalistas e preservacionistas; no componente relativo aos sistemas de decisão participativa e controle social, há variação entre a defesa da ampla participação e a ênfase na relevância da participação de grupos selecionados da sociedade civil, com maior peso para a última posição; no componente sobre a participação do setor privado, as anotações existentes são de uma posição intermediária, de que ela pode vir a ser relevante; e, no componente sobre as peculiaridades ou interesses regionais e locais, há oscilação entre preocupação elevada e nível intermediário de preocupação.

Entende-se que podem ser agrupados, também, os dados relativos à Rede Pró-UCs e à Funatura. Na fase inicial de estudo, a liderança da Funatura nas manifestações apresentadas pela Rede Pró-UCs é clara para os atores que acompanharam o processo da Lei do Snuc. Mencione-se que não há participações dessas entidades nas audiências públicas codificadas relativas à terceira fase de estudo. Sobre os temas debatidos na fase mais recente, encontram-se, em matérias veiculadas pela imprensa, declarações de Maria Tereza Jorge Pádua<sup>87</sup>, líder ambientalista historicamente vinculada a essas organizações. Duas dessas declarações já foram mencionadas no item 5.3.

Na primeira fase, a Rede Pró-UCs tem manifestações no *deep core* com foco na equidade intergeracional, classificadas como biocêntricas, que refletem prioridade para o conhecimento técnico-científico e para a preservação. No *policy core*, encontram-se crenças de que: o controle do desmatamento deve focar, sobretudo, a fiscalização e controle; o grupo das UCs de Proteção Integral é o mais importante; e de que não podem ser aceitas flexibilizações quanto à presença humana nas UCs de Proteção Integral. Há postura, também, que demonstra cautela em relação a sistemas participativos de decisão, ou melhor, que reflete preferência por decisões emanadas essencialmente por técnicos. Esse conjunto de registros têm relação com documento entregue pela Rede Pró-UCs durante seminário para debate da presença humana em UCs realizado pela Câmara dos Deputados em 1996, documento que, na verdade, parece ser a primeira manifestação pública de relevo que ocorre após a criação da rede (REDE PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, 1996). Essas anotações constituem o exemplo mais claro de um comportamento preservacionista nos documentos que foram objeto de codificação.

---

<sup>87</sup> Pádua é fundadora e Ex-presidente da Funatura, integra o Conselho da Fundação O Boticário e da Comissão Mundial de Parques Nacionais da União Mundial para a Natureza (UICN). Foi diretora de parques nacionais do IBDF por vários anos e presidente do Ibama em 1992. Fonte: <http://arruda.rits.org.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=76>. Acesso em: out. 2007.

Na segunda fase, os registros dizem respeito à participação da Funatura em audiência pública sobre as alterações no Código Florestal. A postura de rigidez quanto à preservação surge amenizada, com anotação de posição antropocêntrica moderada, ênfase na relevância dos instrumentos econômicos de política ambiental e crença no papel potencial do setor privado. Parece ter-se mantido constante a visão essencial sobre os recursos naturais foco na preservação, bem como a prioridade para as UCs de Proteção Integral.

Por fim, o WWF conta com registros de posicionamentos na primeira e na segunda fases. Como ocorre em relação à entidade Amigos da Terra, a ausência em uma das fases não deve ser entendida como distanciamento da entidade em relação aos debates sobre as principais normas que regulam a política de biodiversidade e florestas. Na terceira fase, o WWF atuou em discussões importantes em temas conexos, a exemplo do processo legislativo que pretende gerar a chamada Lei do Imposto de Renda Ecológico (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006a).

O WWF mantém nas duas fases o foco na equidade tanto intrageracional quanto intergeracional, a predominância da visão antropocêntrica moderada e a defesa de um Estado democrático e participativo. No *deep core*, há ainda anotações sobre valorização tanto dos saberes tradicionais quanto do conhecimento técnico-científico, na primeira fase, e oscilação entre visão sobre os recursos naturais na linha da conciliação entre uso sustentável e preservação, na primeira fase, e foco no uso sustentável na segunda.

No *policy core*, está presente nas duas fases a defesa da ampla participação como elemento-chave da política. No mais, há manifestações diferentes em relação ao papel potencial do setor privado, que passa da pouca consideração na primeira fase para uma posição intermediária na segunda, bem como em relação à preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais, com registros de preocupação elevada na primeira fase e de uma posição intermediária na segunda.

Há componentes que estão presentes em apenas uma das fases. Na primeira, consta apoio ao controle do desmatamento com atuação governamental em diferentes direções, postura conciliadora em relação aos direitos das populações tradicionais, além de defesa de que a presença humana em UCs é questão a ser gerenciada caso a caso. Na segunda, está presente posicionamento sobre as causas da biopirataria, com demanda de investimento em ciência e tecnologia, e priorização explícita das UCs de Uso Sustentável.

### 6.2.5.3 Setor produtivo

Como já referido, os representantes do setor produtivo estão praticamente ausentes nas audiências públicas da primeira fase. Sua presença aumenta um pouco na segunda fase e se faz marcante na última, notadamente nos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas e seu tema mais polêmico, as concessões florestais à iniciativa privada.

Esse é o grupo de atores em que menos se registram mudanças de posicionamento das entidades ao longo do tempo. Contudo, é bastante provável que, se houvesse mais participações do setor produtivo na primeira fase, surgiria maior variação no sistema de crenças.

Conforme já referido, serão apresentados com detalhes os resultados das seguintes entidades: CEBDS; CNI; Fiepa; Fiesc; Abrabi/Extracta; Federação da Agricultura do Estado do Pará; Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia; e Sociedade Brasileira de Silvicultura.

O CEBDS apresenta as seguintes posições constantes na segunda e na terceira fases: antropocentrismo moderado, visão sobre os recursos naturais com foco no uso sustentável, entendimento de que o acesso aos recursos genéticos deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, e crença de que a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais é essencial. Na segunda fase, há também registros relativos: à visão sobre o conhecimento, que oscila entre foco no conhecimento técnico-científico e valorização tanto desse conhecimento quanto dos saberes tradicionais; à visão sobre o Estado, que oscila entre deve ser mínimo e deve ser democrático e participativo; e à ampla participação como elemento-chave da política. Na terceira fase, há ênfase na importância dos instrumentos econômicos de política ambiental. Pelo menos no nível de discurso, a entidade apresenta preocupações ambientais e preocupações com aspectos democráticos do Estado que chegam mesmo a aproximá-la de algumas das organizações tratadas no subitem 6.1.3.

A CNI tem presença apenas na terceira fase. Apresenta uma postura antropocêntrica moderada, com defesa do Estado mínimo e uma visão sobre os recursos naturais com foco no uso sustentável. O posicionamento sobre as atribuições governamentais caminha na linha da descentralização ponderada. Há ênfase nos instrumentos econômicos de política ambiental, defesa das concessões florestais, pouca consideração com sistemas participativos, crença

elevada no papel potencial do setor privado e preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses locais e regionais.

Na segunda e na terceira fases, há dados sobre a Fiepa que cobrem uma parte relevante dos componentes estudados. As posições são constantes em relação a muitos itens: antropocentrismo moderado; visão sobre os recursos naturais com foco no uso sustentável; defesa da auto-regulação do setor produtivo e do controle do desmatamento mediante fomento a atividades sustentáveis; entendimento de que a participação do setor privado é essencial; e preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. A postura sobre as atribuições governamentais passa de apoio à descentralização ponderada na segunda fase para defesa da gestão integrada na terceira. Nessa última fase, há ainda postura de prioridade para as UCs de Uso Sustentável, de desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas, de apoio às concessões florestais e de pouca consideração por sistemas de decisões participativas. A proximidade com as posições da CNI não é ocasional, uma vez que o representante da Fiepa manifestou-se também em nome da confederação em uma ocasião.

A análise dos resultados da Fiesc ganha interesse especial pelo fato de a entidade ter participado dos debates ocorridos na primeira fase de estudo e na última fase, com intervalo de tempo suficiente para que se avaliem mudanças em suas crenças. No que toca à relação ética homem-natureza, está caracterizada alteração de postura, passando de antropocentrismo puro para antropocentrismo moderado. Mantém-se na primeira e na terceira fases o entendimento de que o controle do desmatamento não deve obstaculizar as atividades econômicas. No mais, as manifestações registradas são relativas a componentes diferenciados. Na primeira fase, está presente o utilitarismo puro, a defesa de descentralização de atribuições para estados e municípios, sem referências ao Sisnama, e a preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. Na terceira, surge a ênfase na relevância da participação de grupos selecionados da sociedade civil nas decisões governamentais e a explicitação de que o papel do setor privado na solução dos problemas ambientais é essencial.

A Abrabi/Extracta mantém, na segunda e na terceira fases, posição de defesa do Estado mínimo, entendimento de que o acesso aos recursos genéticos deve ter regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, e de que a participação do setor privado é essencial. Há alguma variação em relação à visão sobre o conhecimento, com o foco no conhecimento científico constando nas duas fases, mas com registro na primeira fase também de valorização dos dois tipos de

conhecimento, bem como manifestações pontuais sobre poucos outros componentes, mas as posturas, como regra, são bastante regulares. Os posicionamentos apresentados parecem ser os esperados para entidades do setor empresarial que atuam na área da biotecnologia.

A CNA apresenta em comum entre suas participações na segunda e na terceira fases a posição sobre um componente apenas, que, no entanto, é bastante relevante para a análise aqui desenvolvida: a classificação de sua visão essencial sobre os recursos naturais é sempre de utilitarismo puro. Na primeira fase, as manifestações foram enquadradas como antropocentrismo moderado e, na terceira, como antropocentrismo puro. Na segunda fase, consta defesa de um Estado com presença marcante e oposição tanto aos instrumentos de política ambiental quanto à criação de UCs. Na terceira, durante os debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, as posições da entidade foram no sentido de apoiar a transferência de domínio das florestas públicas para produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo, e de defesa do papel importante do setor privado na solução dos problemas ambientais. Perceba-se que as idéias da CNA e de entidades do setor industrial como a CNI e a Fiepa apresentam divergências relevantes.

Os resultados relativos à Federação da Agricultura do Estado do Pará podem ser de interesse para análise comparada com a Fiepa, já que as duas representam o setor produtivo da mesma Unidade da Federação. A Federação da Agricultura mantém constantes na segunda e na terceira fases: baixa preocupação com a equidade; entendimento de que o controle do desmatamento não deve obstaculizar as atividades econômicas; e defesa de que as florestas públicas devem ser transferidas a produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo. Na segunda fase, consta visão antropocêntrica pura, defesa de um Estado com presença marcante, utilitarismo puro e oposição aos instrumentos de política ambiental. Na terceira, ênfase na relevância da participação de grupos selecionados da sociedade civil nas decisões governamentais.

Há dois atores que surgem apenas na terceira fase, nos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, que, pela proximidade das idéias expostas, podem ser analisados lado a lado: a Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia e a Sociedade Brasileira de Silvicultura. O interessante nas duas entidades é que, pelo menos no nível do discurso, parecem representar um setor florestal já com preocupações ambientais embutidas em suas ações. Elas apresentam em comum: o antropocentrismo moderado, a visão sobre os recursos naturais com foco no uso sustentável; a defesa das concessões florestais; e o entendimento de que a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais é

essencial. A Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia tem foco na auto-regulação do setor produtivo, posição plenamente coerente, uma vez que a certificação integra os instrumentos voluntários de política ambiental. A Sociedade Brasileira de Silvicultura vem com uma visão próxima, mas um pouco mais ampla, de ênfase na importância dos instrumentos econômicos. A Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia traz a mais as crenças de que o controle do desmatamento demanda atuação governamental em diferentes direções e de que os sistemas de decisões participativas e de controle social constituem elemento-chave da política, além de demonstrar alta preocupação pelas peculiaridades ou interesses regionais e locais. A Sociedade Brasileira de Silvicultura, por sua vez, apresenta a mais posicionamento classificado como defesa do Estado mínimo.

#### 6.2.5.4 Entidades de pesquisa e comunidade científica

Conforme já referido, serão apresentados com detalhes os resultados das seguintes entidades: SBPC; Ipam; Imazon; e Ufam.

A SBPC participa apenas das audiências públicas da segunda fase. Suas manifestações foram registradas como foco na equidade intergeracional, antropocentrismo moderado, priorização do conhecimento técnico-científico e postura conciliadora entre uso sustentável e preservação. No *policy core*, os registros apontam para priorização dos instrumentos regulatórios, entendimento de que a biopirataria apresenta múltiplas causas, defesa de regras sobre o acesso aos recursos genéticos que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, ênfase na relevância da participação de grupos selecionados da sociedade civil nas decisões governamentais e alta preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. Infelizmente, os dados sobre a entidade, se não chegam a ser reduzidos ao ponto de inviabilizar a análise, marcam-se pela omissão em relação a vários componentes do código de análise documental, em situação aquém do que seria desejável para uma entidade de relevo como a SBPC.

De forma oposta, o Ipam tem participações nas três fases estudadas, com dados consistentes. Quanto à relação ética homem-natureza, passa de uma posição ecocêntrica na primeira fase para o antropocentrismo moderado na segunda e na terceira. A visão sobre os recursos naturais muda de uma postura conciliadora entre uso sustentável e preservação, na primeira e na segunda fases, para foco no uso sustentável na última. A visão sobre o

conhecimento parece constante, com registros de priorização dos saberes tradicionais na primeira e na terceira fases. No *deep core*, há ainda postura de foco na equidade tanto intrageracional quanto intergeracional, e de defesa de um Estado democrático, em manifestações exclusivas da primeira fase.

No *policy core*, mantém-se constante a defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais, que surge em anotações na primeira e na terceira fases. De forma coerente, está presente o entendimento de que as populações tradicionais e comunidades locais são os destinatários prioritários das florestas públicas não inseridas em UCs de Proteção Integral, constante em manifestações da segunda e da terceira fases. Há oscilação na visão sobre o papel potencial do setor privado, com manifestação no sentido de que é essencial na segunda fase e uma posição um pouco mais cautelosa na terceira. Na primeira fase, consta ainda posicionamento de que a presença humana em UCs é questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UC, incentivada, e de crença nos sistemas de decisões participativos e de controle social como elemento-chave da política. Na terceira, há anotação de defesa de utilização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental. De uma forma geral, as manifestações do Ipam aproximam-se de organizações não-governamentais como o GTA ou o ISA.

O Imazon tem manifestações registradas na segunda e na terceira fases. Nas duas, mantém o antropocentrismo moderado, a visão sobre o conhecimento que valoriza tanto os saberes culturais quanto o conhecimento científico e o entendimento de que o controle do desmatamento deve priorizar o fomento a atividades sustentáveis. Na segunda fase, as manifestações apontam para uma visão sobre os recursos naturais que concilia o uso sustentável e a preservação. Na terceira fase, durante os debates da Lei de Gestão das Florestas Públicas, a ênfase passa para o uso sustentável. Na mesma linha, há variação também em relação à postura sobre a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, que passa de uma posição intermediária na segunda fase para a assunção de que ela é essencial na terceira. Há ainda posições sobre determinados componentes que só constam de uma das fases. Na segunda, está presente a crença na gestão integrada e a alta preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. Na terceira, a oscilação entre a ênfase nos instrumentos econômicos e a defesa de conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos, o entendimento de que, em relação às áreas florestadas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral, deve haver conciliação entre Flonas, concessões florestais e destinação às populações tradicionais.

A Ufam participa das audiências na segunda e na terceira fases, com o mesmo representante<sup>88</sup>, razão pela qual se decidiu inseri-la também nos atores cujos resultados são apresentados com detalhes. A universidade apresenta postura constante em relação à priorização tanto dos saberes tradicionais quanto do conhecimento técnico-científico, bem como ao entendimento de que a biopirataria apresenta múltiplas causas. A posição sobre a relação ética homem-natureza oscila entre antropocentrismo moderado na segunda fase e biocentrismo na última. Na segunda fase, foi explicitada alta preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais. Na terceira, defesa dos instrumentos regulatórios e posição de pouca consideração pela participação do setor privado na solução dos problemas ambientais.

Há outras duas universidades que têm registros consolidados em mais de uma fase: a UnB e a USP. Seus dados serão ponderados para verificar a inserção em uma das coalizões identificadas na pesquisa, mas não apresentados com detalhes. As demais entidades manifestaram-se em apenas uma fase e em relação a poucos componentes, o que dificulta qualquer análise mais consistente.

#### 6.2.5.5 Outros atores

Os representantes do Ministério Público têm número reduzido de manifestações se comparados com os outros atores e, em algumas ocasiões, parecem manifestar-se de forma mais individual do que propriamente institucional. Há caso de representante do MPDFT que parece ter participado dos debates sobre o acesso aos recursos genéticos não em razão de sua atividade profissional no MP, mas sim por sua experiência anterior no trabalho junto ao ISA<sup>89</sup>, e outros nessa linha.

Do Ministério Público, selecionou-se apenas o MPSP para estudo mais detalhado, porque ele participa das audiências, na segunda e na terceira fases, com o mesmo representante<sup>90</sup>. Na segunda fase, suas manifestações, caracterizadas como de antropocentrismo moderado, colocam ênfase tanto no uso sustentável quanto na preservação, na centralização de atribuições na União, na conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos de política ambiental, no controle do desmatamento com foco na fiscalização e controle, e na relevância da participação de grupos selecionados da sociedade civil nas

---

<sup>88</sup> Professor Frederico Mendes dos Reis Arruda.

<sup>89</sup> Juliana Santilli.

<sup>90</sup> Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, ministro do STJ desde 2006.

decisões governamentais. Na terceira fase, mantém-se o antropocentrismo moderado e a defesa de adoção de diferentes tipos de instrumentos, mas passa-se a defender um controle do desmatamento com atuação mais ampla, que concilie fomento a atividades sustentáveis, fiscalização, ordenamento territorial etc.

Os dados sobre as manifestações dos representantes dos governos estaduais e municipais, para uma análise mais detalhada, mereceriam ser desagregados, diferenciando-se os relativos aos estados e a cada municipalidade que se fez representar. Esse esforço, todavia, em princípio parece não se justificar diante do papel desses atores nas decisões estudadas, a menos que a intenção fosse pesquisar as relações entre os atores das diferentes esferas de governo. Assim, optou-se por selecionar apenas alguns exemplos, que serão testados para verificar a inserção em uma das coalizões identificadas, mas não apresentados em detalhes. São eles: Acre, Amazonas, Minas Gerais, Pará e Santa Catarina.

Como já apresentado, há uma série de outros atores que tiveram suas manifestações submetidas ao processo de codificação. O registro de todos os posicionamentos encontrados no conjunto de atores está consolidado no Apêndice D, e poderia gerar outras descrições e comentários como os acima expostos para as entidades selecionadas. Avalia-se que não se justifica expor com detalhes as posturas de todos eles, especialmente dos que apresentam menor número de registros no NVIVO7, até mesmo porque o mais relevante é a análise que procura reuni-los em grupos com crenças em comum, tendo em vista a identificação das coalizões, objeto do capítulo 7. Por fim, deve ser dito que, no que se refere aos parlamentares, qualquer análise individualizada afasta-se do escopo da pesquisa.

No capítulo a seguir, detalham-se os resultados quanto às coalizões de advocacia identificadas, parte essencial dos achados da pesquisa.

## 7 AS COALIZÕES

### 7.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Diante da relevância dos resultados e conclusões referentes às coalizões identificadas a partir da aplicação do MCA, optou-se por sua exposição em capítulo específico. Inicia-se com uma análise de como os atores organizam-se segundo diferentes sistemas de crenças, consoante previsto no MCA, apontando-se as coalizões de advocacia potencialmente existentes. Posteriormente, aplica-se o sistema de escalas, já explicado na parte da dissertação relativa à metodologia, tendo em vista encontrar os principais integrantes de cada coalizão e, também, corroborar a existência desses grupos de atores organizados segundo crenças políticas. Apresentam-se, então, comentários sobre os recursos e estratégias adotados por essas coalizões. Por fim, procura-se relacionar as coalizões com os discursos do ambientalismo moderno trabalhados por Dryzek (1997).

### 7.2 OS PADRÕES DE POSICIONAMENTO

Quando se estudam com cuidado os resultados expostos no item 6.2 e, complementarmente, o conteúdo dos documentos reunidos sobre os processos legislativos inseridos nos cinco módulos de pesquisa, verifica-se que determinados tipos de posicionamentos dos atores, de diferentes componentes do sistema de crenças, tendem a surgir de forma agregada, evidentemente com algum grau de variação de acordo com o ator analisado.

Uma posição de visão sobre os recursos naturais com foco exclusivo ou priorização da preservação não raro vai estar associada, no *deep core*, com foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional e do conhecimento técnico-científico, biocentrismo ou antropocentrismo moderado, bem como defesa de um Estado com presença marcante.

Há também associações prováveis no *policy core*. São encontradas nos atores e processos estudados relações de uma postura mais técnica e preservacionista com, por exemplo: a centralização de atribuições na União ou a descentralização ponderada; foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios, se não totalmente no discurso, pelo menos nas ações práticas; foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral;

omissão em relação aos direitos das populações tradicionais ou mesmo defesa explícita de que, em caso de conflito entre os direitos dessas populações e os instrumentos de política ambiental, o que verdadeiramente importa é a proteção ambiental; pouca consideração pelos sistemas participativos, omissão em relação ao tema ou ênfase na relevância da participação de representantes de grupos selecionados da sociedade civil nas decisões governamentais; e pouca consideração pelo papel potencial do setor privado na solução dos problemas relativos à política de biodiversidade e florestas, omissão em relação ao tema ou uma postura intermediária. Um agrupamento de crenças nessa linha está presente nas manifestações do Ibama ou da Rede Pró-UCs na primeira fase estudada.

Nesse esforço para compreender esse tipo de conexão, cabe perceber que, especialmente quanto ao *policy core*, podem estar presentes diferentes tipos de conjunto de componentes, de acordo com os temas enfatizados em cada fase e os atores envolvidos. Assim, por exemplo, posições sobre a destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral são praticamente exclusivas da terceira fase, não se encontram referências às regras sobre o acesso aos recursos genéticos em determinados atores, como o Ibama, e assim por diante.

No caso de um ator assumidamente socioambientalista, como o ISA ou o GTA, admitido algum grau de desvio, vão ser encontradas no *deep core* posturas de foco na equidade intrageracional e intergeracional, ecocentrismo ou antropocentrismo moderado, foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, ou valorização dos dois tipos de conhecimento; defesa de um Estado democrático e participativo; e visão sobre os recursos naturais que concilie uso sustentável e preservação ou enfatize o uso sustentável.

No *policy core*, além da defesa exclusiva ou priorização dos direitos das comunidades tradicionais, ou melhor, da concepção de que as políticas públicas ambientais só têm eficácia social e sustentabilidade política se incluírem as comunidades locais e promoverem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005, p. 245), que define o que podemos arriscar chamar de “socioambientalismo puro”, são encontradas juntas crenças como: defesa de que o acesso aos recursos genéticos deve ser regido por um regime *sui generis*, com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado; foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável ou defesa de equilíbrio entre os dois grupos de UCs; entendimento de que a presença humana em UCs é questão a ser gerenciada caso a caso; defesa de que as populações tradicionais ou comunidades locais são destinatários preferenciais das florestas públicas não

integrantes de UCs de Proteção Integral; postura de que os sistemas de decisões participativas e de controle social constituem elemento-chave da política; e preocupação elevada em relação às peculiaridades locais.

Cabe notar que as diferenças entre esses dois primeiros grupos de atores aproximam-se das colocações de Radcliffe sobre os dois pólos de “ditadura ou democracia” na política ambiental<sup>91</sup> (2002, p. 21-45). Cumpre perceber, ainda, que há certas organizações não-governamentais, como o WWF e o *Greenpeace* que, não obstante serem em princípio mais ambientalistas do que socioambientalistas, ou pelo menos não integrem o grupo do que acabamos de denominar de “socioambientalistas puros”, estão bastante próximos de entidades como o ISA e o GTA em várias das manifestações registradas na pesquisa.

Acredita-se que outros dois agrupamentos de crenças podem ser derivados das posições registradas em relação ao setor produtivo. Como se chamou atenção no subitem 6.2.5, parece clara a diferença de posicionamentos, pelo menos no nível de discurso e no que se refere à política de biodiversidade e florestas, entre entidades que representam as indústrias mais modernas e entidades que representam o setor agropecuário.

A despeito das variações existentes, os resultados do processo de codificação apontam que as entidades ligadas à indústria mais moderna assumem posturas já com algum nível de preocupação ambiental refletido em seus posicionamentos, enquanto as ligadas à agropecuária apresentam posições bastante reativas às ações governamentais de controle ambiental.

O primeiro grupo associa crenças como visão antropocêntrica moderada, defesa do Estado mínimo e visão sobre os recursos naturais de foco exclusivo ou priorização do uso sustentável. No *policy core*, estão presentes, por exemplo: foco exclusivo ou priorização da auto-regulação do setor produtivo ou ênfase nos instrumentos econômicos de política ambiental; entendimento de que o acesso aos recursos genéticos deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia; defesa das concessões florestais à iniciativa privada; e postura de que a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais é mais do que essencial.

O segundo grupo associa crenças que, em maior ou menor grau, demonstram ainda pouca incorporação da questão ambiental. Não ser reunidos posicionamentos que refletem visão antropocêntrica pura, utilitarismo puro, oposição aos instrumentos de política ambiental

---

<sup>91</sup> Conforme já mencionado no subitem 2.4.2, o argumento centralizante, em regra, está ligado à preocupação com a magnitude e complexidade dos problemas ambientais, que demandariam soluções formuladas primordialmente com o apoio de elites de especialistas. Os adeptos da descentralização, por seu turno, questionam o papel dos *experts* e sua relação com os outros membros da sociedade, e defendem formas democráticas de controle das decisões (RADCLIFFE, 2002, p. 21-45).

ou foco exclusivo na auto-regulação do setor produtivo, oposição à criação de UCs, defesa da transferência das áreas públicas florestadas a produtores privados para exploração florestal e, sobretudo, para uso alternativo do solo, entre outros. A visão essencial sobre o Estado ou sobre o papel potencial do setor privado na solução dos problemas ambientais, ou mesmo a própria definição do que são os problemas ambientais, parecem pouco definidas em vários dos atores que se enquadram nesse conjunto de crenças.

Como exemplo concreto de entidades que atuam na mesma Unidade da Federação, podem-se comparar o conjunto de posicionamentos da Fiepa e da Federação da Agricultura do Estado do Pará, que confirmam a existência desses dois grupos.

Cabe esclarecer que não se está afirmando que pode ser feita uma divisão simplista entre os representantes do setor industrial e os representantes do setor agropecuário, rotulando os primeiros de ambientalmente responsáveis e os últimos de irresponsáveis.

Deve-se contextualizar a análise e perceber, por exemplo, que vários representantes do setor industrial que participam das audiências públicas codificadas na última fase são da parte da indústria madeireira que hoje trabalha com controle da legalidade da origem de seu produto, muitas vezes com certificação ambiental, provavelmente mais por imposição do próprio mercado do que de qualquer lei. A esse tipo de empresário, economicamente interessa mais a floresta “em pé”, produzindo em regime de manejo sustentável, aos moldes do que se pretende com a proposta das concessões florestais, do que substituída por fazendas a serem ocupadas com soja ou gado. Há um interesse econômico claro sendo defendido nesse caso, que tem efeitos positivos do ponto de vista ambiental. Por outro lado, qualquer proposta de manutenção de grandes áreas florestadas tende a provocar uma reação contrária forte dos representantes do setor agropecuário, e gerar pronunciamentos exaltados que, não raro, soam como oposição frontal a qualquer instrumento de proteção do meio ambiente. Até certo ponto, parece natural que seja assim, sem pretender justificar posições na linha do anti-ambientalismo exacerbado.

### 7.3 AS COALIZÕES E SEUS DIFERENTES SISTEMAS DE CRENÇAS

Como explicado no item 7.2, os dados reunidos a partir da aplicação do código de análise documental, consolidados no Apêndice D, mostram que determinados tipos de posicionamentos dos atores, de diferentes componentes do código adotado na pesquisa, tendem a surgir de forma agregada. Esses conjuntos de crenças compartilhadas por certos

grupos de atores constituem forte indício de um subsistema organizado segundo coalizões de advocacia, aos moldes do que prevê o MCA. Cabe lembrar que o modelo pressupõe que idéias e valores, consubstanciados em sistemas de crenças políticas, socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento, e estruturam alianças e conflitos.

Deve-se dizer que as constatações sobre os diferentes conjuntos de crenças, extraídas dos resultados do processo de codificação das audiências públicas, apresentam coerência com as informações obtidas sobre a atuação dos atores nos diferentes processos legislativos estudados no item 5.3.

Os dados sugerem a existência de quatro grupos de atores organizados segundo sistemas de crenças políticas, ou melhor, de quatro coalizões de advocacia atuando no subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas. São elas:

- Coalizão 01 – tecnocratas esclarecidos, com a frase-símbolo “eu defendo a proteção ambiental e acredito nos técnicos”;
- Coalizão 02 – socioambientalistas, com duas frases-símbolos possíveis, “saudades de Chico Mendes” ou “vamos discutir isso democraticamente?”;
- Coalizão 03 – desenvolvimentistas modernos, com a frase-símbolo “eu tenho preocupações ambientais e acredito no mercado”;
- Coalizão 04 – desenvolvimentistas tradicionais, com a frase-símbolo “eu quero crescimento econômico à moda antiga”.

Encontrar denominações para as coalizões não é tarefa fácil. Há propositalmente algum nível de brincadeira nos nomes e frases-símbolos, mas se optou por aqueles que pareciam expressar os diferentes posicionamentos de forma mais clara. Não se pretende, em momento algum, valorar a posição de um ou de outro grupo como correta ou incorreta, até mesmo porque, conforme ensinam o próprio Sabatier e outros autores que trabalham com o MCA, a percepção do que é correto ou incorreto em termos de políticas públicas depende da visão de mundo de cada um, ou seja, da estrutura de crenças.

Na Tabela 11, inserida no Apêndice C, está registrada a ordem de prioridade esperada dos membros de cada um dessas quatro coalizões potencialmente existentes, para todos os itens que integram os componentes do *deep core* e do *policy core* do código de análise documental aplicado.

Para a compreensão da ordem de prioridade apresentada nessa tabela, tome-se como exemplo o quinto componente do código de análise documental referente ao *deep core*, a visão essencial sobre os recursos naturais.

O posicionamento típico de um tecnocrata esclarecido é o foco exclusivo ou priorização da preservação (1ª prioridade). São também encontradas posturas de conciliação entre uso sustentável e preservação (2ª prioridade). O foco exclusivo ou priorização do uso sustentável não é uma posição de um tecnocrata esclarecido (3ª prioridade) e, muito menos, o utilitarismo puro (4ª prioridade).

Um socioambientalista coloca em destaque a conciliação entre uso sustentável e preservação (1ª prioridade), ou tem um posicionamento de foco exclusivo ou priorização do uso sustentável (2ª prioridade). Discorda da defesa exclusiva da preservação (3ª prioridade), uma vez que trabalha com o equilíbrio entre a proteção ambiental e o atendimento de determinadas demandas sociais. Como o tecnocrata esclarecido, refuta o utilitarismo puro (4ª prioridade).

Um desenvolvimentista moderno, por sua vez, tende a focar o uso sustentável (1ª prioridade) ou a conciliação entre uso sustentável e preservação (2ª prioridade). Como valoriza as atividades econômicas, coloca uma posição utilitarista (3ª prioridade) antes da defesa exclusiva da preservação (4ª prioridade).

Por fim, o posicionamento típico de um desenvolvimentista tradicional é o utilitarismo puro (1ª prioridade). Quanto mais preservacionista a postura, mais se afasta do grupo. Assim, vêm na seqüência o foco no uso sustentável (2ª prioridade), a conciliação entre uso sustentável e preservação (3ª prioridade), e o foco na preservação (4ª prioridade).

O exercício apresentado em relação à visão essencial sobre os recursos naturais, percebe-se, foi aplicado pela autora a todos os componentes do código de análise documental, com base nos resultados do processo de codificação consolidados no Apêndice D. Para a maior parte das crenças que integram os componentes, foi possível estabelecer a ordem de prioridade a partir das manifestações registradas dos diferentes atores com o apoio do NVIVO7. Quando necessário, excepcionalmente, lançou-se mão das informações obtidas nos processos legislativos estudados e no referencial teórico.

Considera-se que a disposição detalhada por ordem de prioridade, constante na Tabela 11, é a forma mais consistente de se compreenderem os sistemas de crenças. Os comentários apresentados a seguir refletem, na verdade, o conteúdo da referida tabela.

Os tecnocratas esclarecidos, entre as quatro coalizões, são os que demonstram o maior grau de rigidez na defesa da proteção ambiental e o maior cuidado com as futuras gerações. O grupo inclui os preservacionistas que se colocaram em oposição aos socioambientalistas no processo de construção da Lei do Snuc, mas não se restringe a eles. Há uma série de atores

que, com variações de grau, apresentam posicionamentos na linha do preservacionismo, mas que têm outros tipos de crenças em comum. Entende-se que necessariamente devem ser inseridas na análise posturas em relação à visão sobre o Estado, ao papel dos técnicos e do mercado, e outros aspectos.

Os dados apontam que os tecnocratas esclarecidos apresentam, basicamente, o seguinte sistema de crenças:

- biocentrismo ou antropocentrismo moderado;
- foco na equidade intergeracional;
- foco na preservação dos recursos naturais, por vezes com alguma abertura para o equilíbrio entre preservação e uso sustentável;
- defesa de um Estado com presença marcante, uma espécie de Leviatã ecologista que consegue resultados positivos quanto à proteção ambiental;
- priorização do conhecimento técnico-científico;
- tendência ao entendimento de que as decisões governamentais importantes relativas à política de biodiversidade e florestas devem estar centralizadas na União;
- valorização dos instrumentos regulatórios de política ambiental, em certo grau admitindo a mescla com instrumentos econômicos;
- posição omissa em relação aos direitos das populações tradicionais ou sua desconsideração quando tais direitos entram em conflito com a preservação ambiental;
- priorização das UCs de Proteção Integral;
- pouca consideração pelos sistemas participativos, omissão em relação ao tema ou, no máximo, admissão da relevância da participação de representantes de grupos selecionados da sociedade civil nas decisões governamentais relativas à política de biodiversidade e florestas, postura que, deve-se perceber, está associada à valorização das decisões emanadas pelos técnicos;
- pouca consideração pelo papel potencial do setor privado na solução dos problemas relacionados à política de biodiversidade e florestas, omissão em relação ao tema ou, no máximo, apresentação de uma postura intermediária;
- tendência à desconsideração das peculiaridades ou interesses regionais e locais ou, no máximo, apresentação de um nível intermediário de preocupação sobre o tema.

Avalia-se que o grupo dos socioambientalistas, na forma de coalizão, deve ser compreendido em sentido lato, incluindo não apenas os “socioambientalistas puros”, auto-

declarados como tal, mas todos os atores que, no conjunto de seus posicionamentos, estão próximos do seguinte esquema de crenças:

- ecocentrismo ou antropocentrismo moderado;
- foco na equidade intrageracional e intergeracional;
- foco na conciliação entre uso sustentável e preservação;
- ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados;
- priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, isoladamente ou em conjunto com os conhecimentos técnico-científicos;
- defesa de uma atuação integrada dos diferentes níveis de governo na política de biodiversidade e florestas, com reforço do Sisnama;
- valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental;
- defesa enfática dos direitos das populações tradicionais, nas diferentes situações em que eles são colocados em pauta;
- priorização das UCs de Uso Sustentável, com admissão de que as UCs de Proteção Integral são necessárias em determinados casos;
- posição de certa cautela em relação à participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, sem chegar a desconsiderá-la;
- preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais.

Os desenvolvimentistas modernos, cujo grupo foi desenhado a partir das posições de certos representantes do setor produtivo que já explicitam preocupações relacionadas à proteção ambiental, podem incluir outros tipos de atores que se aproximem do seguinte esquema de crenças:

- antropocentrismo moderado;
- preocupação sobretudo com a equidade intrageracional e, em menor grau, com a intergeracional;
- foco claro no uso sustentável dos recursos naturais;
- defesa de um Estado mínimo;
- priorização do conhecimento técnico-científico, algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e os aspectos culturais;

- defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais relativas à política de biodiversidade e florestas, em razão de a centralização na União ser necessária em algumas decisões importantes sobre instrumentos econômicos;
- valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental, isoladamente ou em conjunto com instrumentos voluntários associados à auto-regulação do setor produtivo;
- postura um pouco ambígua em relação aos direitos das populações tradicionais, oscilando entre omissão, consideração quando se discutem conflitos com a preservação ambiental e desconsideração quando se discutem conflitos com os interesses econômicos;
- priorização das UCs de Uso Sustentável;
- defesa da participação de certos grupos selecionados da sociedade civil nas decisões governamentais;
- defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais;
- nível intermediário de preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais.

Por fim, os desenvolvimentistas tradicionais incluem aqueles atores que, em maior ou menor grau, deixam claro o seu entendimento de que o crescimento econômico é mais importante do que a proteção ambiental. Esse tipo de posicionamento surge nos documentos estudados em algumas entidades que representam o setor produtivo e, com maior evidência, em integrantes da bancada ruralista do Congresso Nacional. Cumpre registrar, todavia, que há parlamentares nessa bancada cujas manifestações já incorporam explicitamente preocupações com a proteção ambiental.

Os dados apontam o seguinte sistema de crenças para os desenvolvimentistas tradicionais:

- visão antropocêntrica pura;
- baixa preocupação com a equidade ou preocupação com a equidade intrageracional;
- visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro, por vezes com algum nível de abertura para o uso sustentável;
- valorização dos aspectos culturais ou, em certas manifestações extremadas, desconsideração do conhecimento como valor;

- defesa de um Estado com presença marcante não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico;
- defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas, com a União concentrando decisões no campo econômico e outros;
- oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico, ou priorização da auto-regulação do setor produtivo;
- oposição à criação de UCs de ambos os grupos;
- desconsideração dos direitos das populações tradicionais quando se discutem conflitos com os interesses econômicos e consideração quando se discutem conflitos com a preservação ambiental;
- pouca consideração por sistemas participativos de decisão ou, no máximo, admissão da relevância da participação, nas decisões governamentais, de representantes de grupos selecionados da sociedade civil;
- ênfase na participação do setor privado, com posição um pouco ambígua sobre a própria definição do que são os problemas ambientais;
- preocupação elevada com os interesses, mais do que com as peculiaridades regionais e locais.

Os Gráficos 01, 02 e 03 mostram, de forma esquemática, os perfis de crenças das quatro coalizões apontadas. O primeiro deles refere-se aos componentes do *deep core* inseridos no código de análise documental, o segundo aos seis primeiros componentes do *policy core* e o terceiro aos seis últimos.

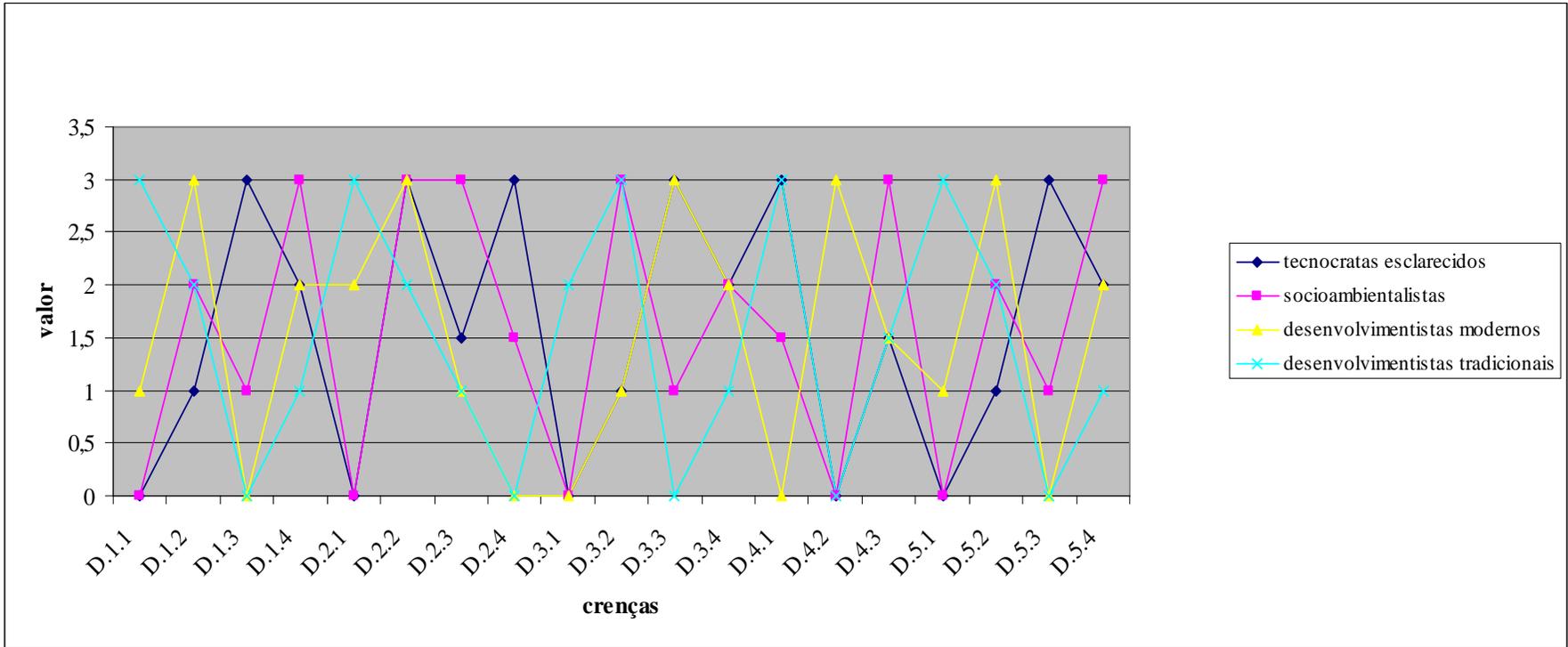
Nesse caso, a cada item do componente foi atribuído valor de (0) a (+3), com o (+3) representando que o item é a primeira prioridade esperada para a coalizão e o (0) que o item é a última prioridade. Para verificar a identificação da cada item e a ordem estabelecida de prioridade, segundo as diferentes coalizões, ver a Tabela 11, inserida no Apêndice C. A forma de analisar a ordem de prioridade em cada componente já foi explicada acima.

Utilizando o mesmo exemplo anterior, a visão essencial sobre os recursos naturais (componente D.5 do código de análise documental), para os tecnocratas esclarecidos estão registrados os seguintes valores no Gráfico 01: (0) para o utilitarismo puro (crença D.5.1); (+1) para o foco exclusivo ou priorização do uso sustentável (crença D.5.2); (+2) para a conciliação entre uso sustentável e preservação (crença D.5.4); e (+3) para o foco exclusivo ou priorização da preservação (crença D.5.3). Para os socioambientalistas, os valores foram:

(0) para o utilitarismo puro; (+1) para o foco exclusivo ou priorização da preservação; (+2) para o foco exclusivo ou priorização do uso sustentável; e (+3) para a conciliação entre uso sustentável e preservação. Para os desenvolvimentistas modernos, os valores foram: (0) para o foco exclusivo ou priorização da preservação; (+1) para o utilitarismo puro; (+2) para a conciliação entre uso sustentável e preservação; e (+3) para o foco exclusivo ou priorização do uso sustentável. Por fim, para os desenvolvimentistas tradicionais, os valores plotados no Gráfico 01 foram: (0) para o foco exclusivo ou priorização da preservação; (+1) para a conciliação entre uso sustentável e preservação; (+2) para o foco exclusivo ou priorização do uso sustentável; e (+3) para o utilitarismo puro.

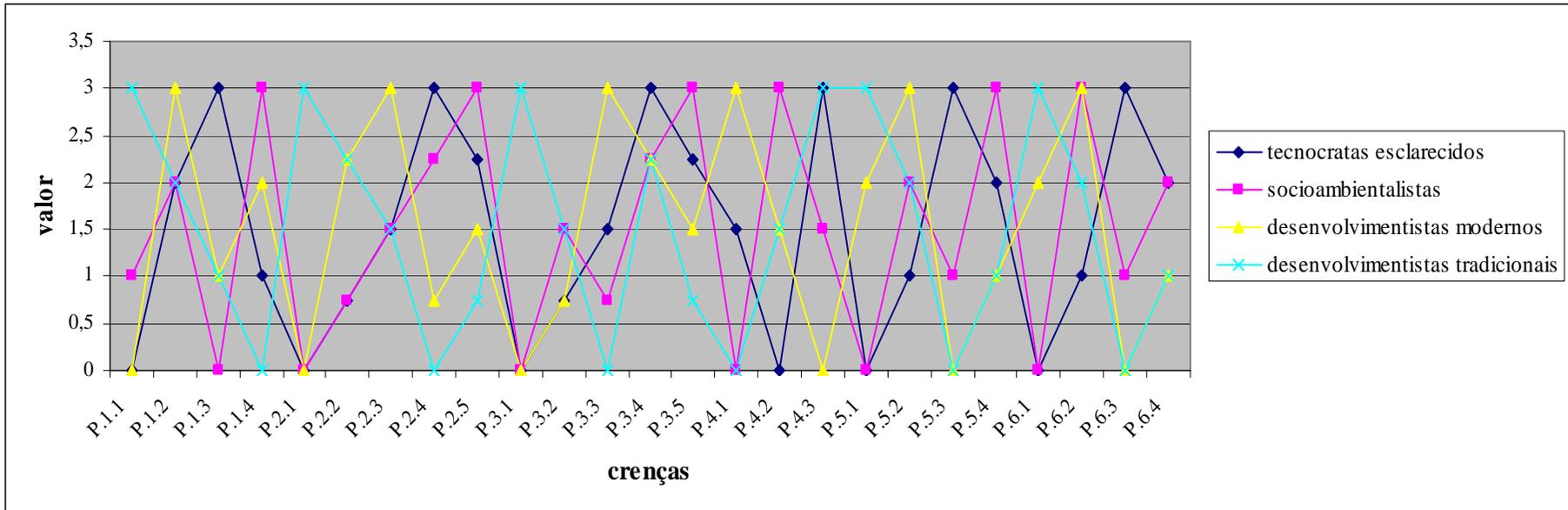
Para a construção dos gráficos, cumpre perceber, foi invertida a lógica dos valores de desvio apresentados na Tabela 11. Não se incluiu na dissertação tabela específica com os valores aplicados nos gráficos, porque essas figuras foram elaboradas com a finalidade apenas de ilustrar as diferenças nos perfis esquemáticos de crenças das coalizões. Para a identificação das coalizões, são mais importantes os valores de desvio, os quais foram adotados no cálculo do desvio médio dos comportamentos esperados.

Cabe destacar que os sistemas de crenças que foram apresentados neste subitem constituem construtos que representam tipos ideais, sendo esperada alguma variação conforme os atores e o tema em pauta. Para poder enquadrar cada ator relevante em um dos quatro grupos, deve-se verificar o maior ou menor grau de proximidade ou afastamento, do conjunto de suas manifestações, em relação aos quatro esquemas de crenças, ponto a ser tratado no item 7.4.



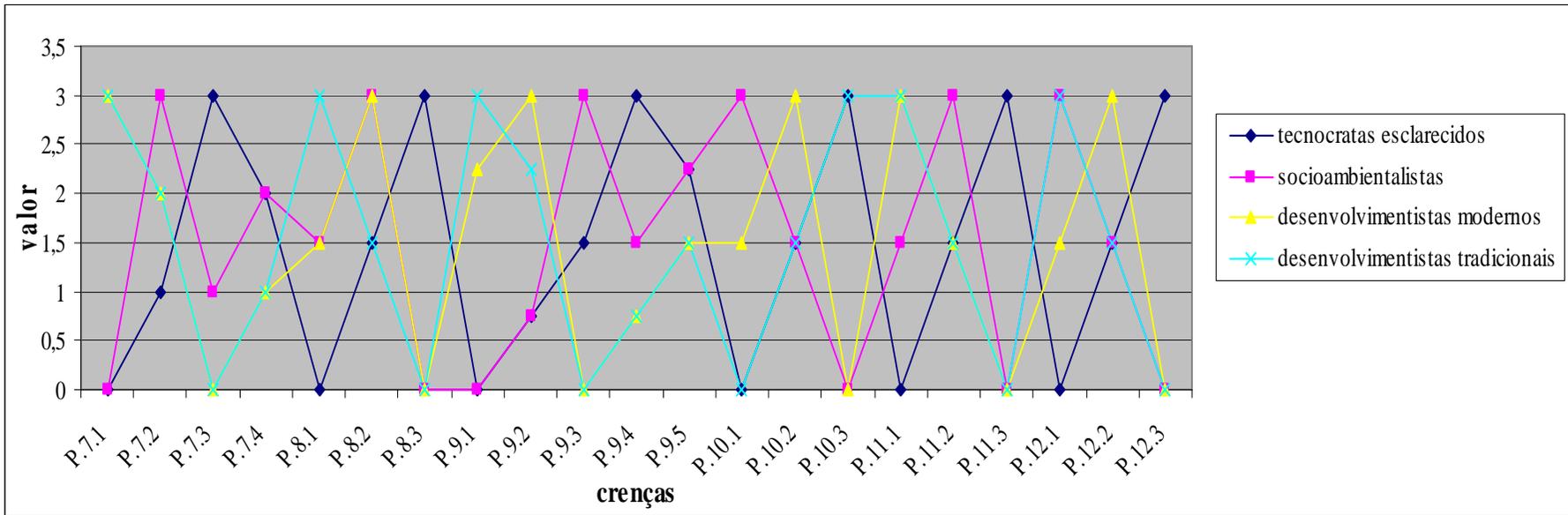
**Gráfico 01 – Deep core: perfil esquemático de crenças das coalizões**

Fonte: elaboração da autora.



**Gráfico 02 – Policy core: perfil esquemático de crenças das coalizões – parte 01**

Fonte: elaboração da autora.



**Gráfico 03 – Policy core: perfil esquemático de crenças das coalizões – parte 02**

Fonte: elaboração da autora.

#### 7.4 OS INTEGRANTES DAS COALIZÕES

Como já explicado no capítulo 4, foi construído um sistema de escalas para mensurar o grau de afastamento das posturas encontradas, nos principais atores, em relação ao posicionamento padrão previsto para as coalizões apontadas como existentes. Para as quatro coalizões, estabeleceu-se a ordem esperada de prioridade para as diferentes crenças ou posturas que integram os componentes do código de análise documental referentes ao *deep core* e ao *policy core*. A seguir, foram atribuídos valores numéricos relativos aos desvios, que refletissem essa ordem de prioridade, e efetuado o cálculo do desvio médio do posicionamento esperado a partir de planilhas nas quais se tabularam todas as manifestações registradas, de cada um dos atores selecionados, para as três fases em que se dividiram as audiências públicas codificadas.

Os desvios médios dos posicionamentos esperados devem mostrar coerência com os resultados da análise puramente qualitativa, realizada com base nos resultados do processo de codificação das notas taquigráficas e no estudo dos processos legislativos, confirmando a existência das quatro estruturas de crenças descritas no item 7.3.

A Tabela 11, inserida no Apêndice C, traz dados da planilha-base dos valores de desvio. Os valores variam de (0) a (-3), com o (0) representando o desvio em relação à primeira prioridade da coalizão e o (-3) o desvio em relação à última.

Conforme já exposto no subitem 4.3.6, como o código de análise documental aplicado tem componentes com número variável de crenças, apresenta-se o seguinte quadro na mensuração do grau de afastamento em relação ao posicionamento padrão:

- nos componentes com três itens, são adotados os valores (0); (-1); (-2); e (-3);
- nos componentes com quatro itens, são adotados os valores (0); (-1,5); e (-3);
- nos componentes com cinco itens, são adotados os valores (0), (-0,75), (-1,5), (-2,25) e (-3).

As planilhas individuais, com as manifestações registradas de cada ator nas três fases, foram elaboradas a partir dos dados constantes no Apêndice D.

Na Tabela 09, estão os resultados desse cálculo para os atores selecionados, cujos posicionamentos já foram analisados com detalhes no subitem 6.2.5. Acrescentaram-se, também, resultados dos cálculos de poucos outros atores adicionais, considerados relevantes para que se possam mostrar algumas dificuldades enfrentadas nesse tipo de sistema de tratamento de dados para a análise de certos grupos de atores.

Tabela 09 – Classificação dos atores segundo as coalizões

(continua)

Ator/Período	Coalizão 01 (desvio médio)	Coalizão 02 (desvio médio)	Coalizão 03 (desvio médio)	Coalizão 04 (desvio médio)	Resultado
MMA (1995-1998)	-0,55	-1,14	-1,73	-1,93	Tecnocrata esclarecido
MMA (1999-2002)	-0,87	-0,83	-1,50	-1,71	Socioambientalista
MMA (2003-2006)	-1,43	-0,50	-1,03	-1,62	Socioambientalista
MMA/PNF <sup>92</sup> (2003-2006)	-1,53	-0,94	-0,71	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
Ibama (1995-1998)	-0,58	-1,30	-1,87	-1,92	Tecnocrata esclarecido
Ibama (1999-2002)	-0,36	-1,51	-2,22	-2,35	Tecnocrata esclarecido
Ibama (2003-2006)	-0,88	-0,76	-1,28	-1,63	Socioambientalista
MCT sozinho (1995-1998)	0,00	-1,19	-1,81	-2,50	Tecnocrata esclarecido
MCT sozinho (1999-2002)	-0,75	-1,36	-1,21	-1,39	Tecnocrata esclarecido
MCT sozinho (2003-2006)	-0,50	-1,18	-1,43	-1,43	Tecnocrata esclarecido
MCT geral <sup>93</sup> (1995-1998)	0,00	-1,19	-1,81	-2,50	Tecnocrata esclarecido
MCT geral (1999-2002)	-1,12	-1,03	-1,03	-1,17	Desenvolvimentista Moderno
MCT geral (2003-2006)	-0,52	-1,63	-1,91	-1,96	Tecnocrata esclarecido
Inpa (2003-2006)	-0,57	-1,61	-1,86	-2,02	Tecnocrata esclarecido
M. Agricultura (1999-2002)	-1,44	-1,50	-1,06	-0,89	Desenvolvimentista Tradicional
Embrapa (1999-2002)	-0,97	-1,06	-1,06	-1,66	Tecnocrata esclarecido
Embrapa (2003-2006)	-1,67	-1,50	-0,50	-0,67	Desenvolvimentista Moderno
Funai (1995-1998)	-2,10	-0,40	-0,50	-0,70	Socioambientalista
Funai (1999-2002)	-1,95	-0,50	-1,35	-1,40	Socioambientalista
Funai (2003 – 2006)	-0,94	-0,50	-0,88	-1,56	Socioambientalista
Amigos da Terra (1995-1998)	-1,55	-0,65	-0,30	-1,05	Desenvolvimentista Moderno
Amigos da Terra (2003-2006)	-1,91	-1,36	-0,11	-1,23	Desenvolvimentista Moderno
Fórum das Ongs (1995-1998)	-1,50	-0,38	-1,13	-1,13	Socioambientalista
Fórum das Ongs (1999-2002)	-1,67	-0,25	-1,08	-1,75	Socioambientalista

<sup>92</sup> Posicionamentos dos técnicos do Programa Nacional de Florestas, hoje integrantes do Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

<sup>93</sup> Inclui os posicionamentos do MCT e também das entidades a ele vinculadas.

(continuação)

<b>Ator/Período</b>	<b>Coalizão 01 (desvio médio)</b>	<b>Coalizão 02 (desvio médio)</b>	<b>Coalizão 03 (desvio médio)</b>	<b>Coalizão 04 (desvio médio)</b>	<b>Resultado</b>
Fórum das Ongs (2003-2006)	-1,45	-0,16	-1,28	-1,68	Socioambientalista
Rede pró-Ucs/Funatura (1995-1998)	0,00	-2,17	-2,89	-2,67	Tecnocrata esclarecido
Funatura (1999-2002)	-0,63	-1,25	-1,75	-2,04	Tecnocrata esclarecido
<i>Greenpeace</i> (1999-2002)	-1,40	-0,25	-1,00	-1,23	Socioambientalista
<i>Greenpeace</i> (2003-2006)	-1,59	-0,44	-1,28	-1,64	Socioambientalista
GTA (1995-1998)	-1,79	-0,50	-0,64	-1,29	Socioambientalista
GTA (2003-2006)	-1,64	-0,28	-1,11	-1,69	Socioambientalista
ISA (1995-1998)	-1,39	-0,32	-1,18	-1,81	Socioambientalista
ISA (1999-2002)	-1,58	-0,53	-1,28	-1,60	Socioambientalista
ISA (2003-2006)	-1,44	-0,03	-1,44	-1,78	Socioambientalista
Ongs Mata Atlântica (1995-1998)	-1,11	-1,04	-1,45	-1,98	Socioambientalista
Ongs Mata Atlântica (1999-2002)	-0,41	-0,97	-2,26	-2,64	Tecnocrata esclarecido <sup>94</sup>
Ongs Mata Atlântica (2003-2006)	-0,56	-0,88	-2,25	-2,44	Tecnocrata esclarecido <sup>94</sup>
WWF (1995-1998)	-1,29	-0,35	-1,37	-1,86	Socioambientalista
WWF (1999-2002)	-1,56	-0,53	-0,61	-1,72	Socioambientalista
Ipam (1995-1998)	-1,56	-0,28	-1,17	-1,72	Socioambientalista
Ipam (1999-2002)	-1,50	-0,50	-1,00	-1,40	Socioambientalista
Ipam (2003-2006)	-1,34	-0,38	-1,13	-1,47	Socioambientalista
Imazon (1999-2002)	-1,50	-0,14	-0,86	-1,50	Socioambientalista
Imazon (2003-2006)	-1,42	-0,81	-0,41	-1,23	Desenvolvimentista Moderno
SBPC (1999-2002)	-0,78	-0,94	-1,42	-1,92	Tecnocrata esclarecido
Ufam (1999-2002)	-1,19	0,00	-1,00	-1,31	Socioambientalista
Ufam (2003-2006)	-0,35	-1,05	-2,15	-2,65	Tecnocrata esclarecido
UnB (1999-2002)	-0,50	-1,17	-1,00	-1,83	Tecnocrata esclarecido
UnB (2003-2006)	-0,64	-1,32	-2,36	-2,68	Tecnocrata esclarecido
USP (1995-1998)	-1,75	-0,19	-0,88	-1,69	Socioambientalista

<sup>94</sup> Ver comentários específicos sobre essas entidades no texto. Avalia-se que elas integram a coalizão socioambientalista em todo o período de estudo.

(conclusão)

<b>Ator/Período</b>	<b>Coalizão 01 (desvio médio)</b>	<b>Coalizão 02 (desvio médio)</b>	<b>Coalizão 03 (desvio médio)</b>	<b>Coalizão 04 (desvio médio)</b>	<b>Resultado</b>
USP (1999-2002)	-1,63	-0,33	-1,83	-1,96	Socioambientalista
CEBDS (1999-2002)	-1,75	-1,14	-0,54	-1,82	Desenvolvimentista Moderno
CEBDS (2003-2006)	-1,60	-1,40	0,00	-1,30	Desenvolvimentista Moderno
Conf. Nac. Agr. (1999-2002)	-1,80	-2,10	-1,80	-0,20	Desenvolvimentista Tradicional
Conf. Nac. Agr. (2003-2006)	-2,70	-2,40	-0,75	-0,30	Desenvolvimentista Tradicional
CNI (2003-2006)	-1,75	-1,47	-0,50	-0,92	Desenvolvimentista Moderno
Abrabi/Extracta (1999-2002)	-1,90	-2,15	-0,30	-2,30	Desenvolvimentista Moderno
Abrabi/Extracta (2003-2006)	-1,58	-1,75	-0,33	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
Fed. Agr. PA (1999-2002)	-2,57	-2,79	-1,82	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Fed. Agr. PA (2003-2006)	-2,63	-2,63	-0,94	-0,38	Desenvolvimentista Tradicional
Fed. Agr. SC (2003-2006)	-2,40	-3,00	-2,00	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Fiepa (1999-2002)	-1,89	-0,96	-0,32	-0,68	Desenvolvimentista Moderno
Fiepa (2003-2006)	-1,96	-1,58	-0,62	-1,04	Desenvolvimentista Moderno
Fiesc (1995-1998)	-3,00	-2,20	-1,70	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Fiesc (2003-2006)	-2,13	-1,88	-0,29	-1,04	Desenvolvimentista Moderno
Produtores Florestais Certificados da Amazônia (2003-2006)	-2,06	-0,88	-0,72	-1,06	Desenvolvimentista Moderno
Soc. Bras. Silvicultura (2003-2006)	-1,96	-1,54	0,00	-1,21	Desenvolvimentista Moderno
MPSP (1999-2002)	-0,54	-1,08	-1,25	-1,96	Tecnocrata esclarecido
MPSP (2003-2006)	-0,58	0,00	-1,17	-1,75	Socioambientalista
Acre (2003-2006)	-1,33	-0,55	-0,98	-1,40	Socioambientalista
Amazonas (2003-2006)	-1,31	-0,82	-1,13	-1,37	Socioambientalista
Minas Gerais (2003-2006)	-1,99	-1,00	-1,09	-0,78	Desenvolvimentista Tradicional
Pará (2003-2006)	-2,29	-1,59	-1,27	-0,58	Desenvolvimentista Tradicional
Santa Catarina (2003-2006)	-2,16	-2,06	-1,52	-0,39	Desenvolvimentista Tradicional

Fonte: dados da pesquisa.

A classificação de cada ator como membro potencial de uma das quatro coalizões ocorre a partir do resultado que estiver mais próximo de (0), ou seja, do menor desvio médio encontrado. Por consequência, o ator apresenta maior grau de afastamento da coalizão em relação à qual seu desvio médio está mais próximo de (-3).

Apenas a título de exemplo de como foram feitos os cálculos dos desvios médios, tomem-se os dados sobre as manifestações do MMA entre 1995 e 1998, primeira fase de estudo, constantes no Apêndice D, para cálculo em relação ao posicionamento padrão da coalizão dos tecnocratas esclarecidos. Na Tabela 10, são organizados esses dados sobre o MMA. Há componentes em que o órgão tem apenas um tipo de crença registrada e outros em que surge uma segunda posição.

**Tabela 10 – Exemplo de cálculo de desvio médio (MMA/1ª Fase)**

<b>Componente do sistema de crenças</b>	<b>Crença (1ª posição)</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Score</b>	<b>Crença (2ª posição)</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Score</b>	<b>Score final (desvio)</b>
A	B	C	D	E	F	G	H
D.1	D.1.4	1	-1	---	---	---	-1
D.2	D.2.2	2	0	---	---	---	0
D.3	D.3.3	2	0	---	---	---	0
D.4	D.4.1	1	0	D.4.3	1	-1,5	-0,75
D.5	D.5.4	2	-1	---	---	---	-1
P.1	P.1.2	1	-1	---	---	---	-1
P.2	P.2.4	1	0	P.2.5	2	-0,75	-0,5
P.3	---	---	---	---	---	---	---
P.4	---	---	---	---	---	---	---
P.5	P.5.3	1	0	P.5.4	1	-1	-0,5
P.6	P.6.4	1	-1	---	---	---	-1
P.7	---	---	---	---	---	---	---
P.8	P.8.3	1	0	---	---	---	0
P.9	P.9.4	2	0	---	---	---	0
P.10	P.10.2	1	-1,5	P.10.3	2	0	-0,5
P.11	P.11.2	1	-1,5	---	---	---	-1,5
P.12	P.12.3	1	0	---	---	---	0

Fonte: dados da pesquisa.

O *score* de cada tipo de posição manifestada pelo MMA, constante nas colunas D e G, refere-se aos valores de desvio previstos na Tabela 11 para os tecnocratas esclarecidos. O *score* final em relação a cada componente, apresentado na coluna H, é feito a partir da média dos valores constantes nas colunas D e G, considerada a quantidade de manifestações. O desvio médio do posicionamento esperado é calculado pela média dos valores presentes na

coluna H. Assim, o desvio médio (DM) do MMA, na primeira fase de estudo, em relação ao posicionamento padrão da coalizão dos tecnocratas esclarecidos, foi obtido da seguinte forma:

$$DM = [(-1) + (0) + (0) + (-0,75) + (-1) + (-1) + (-0,5) + (-0,5) + (-1) + (0) + (0) + (-1,5) + (0)]: 14$$

$$DM = - 0,55$$

Esse tipo de cálculo foi efetuado em relação a todos os atores selecionados, para cada uma das três fases em que dividiu o período de estudo, em relação ao posicionamento esperado das quatro coalizões.

Deve-se enfatizar que os resultados obtidos a partir da aplicação do sistema de escalas para mensuração dos desvios médios do posicionamento esperado das diferentes coalizões são bastante coerentes com os dados anteriormente analisados.

O MMA foi classificado como tecnocrata esclarecido entre 1995 e 1998. Entende-se que esse resultado pode ser retroagido a 1992, uma vez que, pelo que se depreende dos processos analisados nesses anos iniciais, não há razão para imaginar que o órgão estivesse enquadrado, à época, em outro tipo de comportamento, entre os quatro possíveis com que aqui se trabalha.

Entre 1999 e 2002, há praticamente um empate entre as posições de tecnocrata esclarecido e socioambientalista, com variação mínima a favor da última categoria. Sem dúvida, esse resultado parece coerente com a indicação de uma socioambientalista histórica, como Mary Allegretti, para a Secretaria da Coordenação da Amazônia, bem como com as declarações do Deputado Sarney Filho, constantes na entrevista realizada pela autora (2007), que caminham na linha de que ele, quando ministro, procurou trabalhar também com a questão social e obter um equilíbrio entre as posturas preservacionista e socioambientalista.

Por fim, a classificação como socioambientalista entre 2003 e 2006 reflete, sem dúvida, o comando de Marina Silva frente ao órgão. Os socioambientalistas foram paulatinamente ganhando espaço e constituem, hoje, a coalizão dominante.

Optou-se por tabular separadamente os posicionamentos dos técnicos do Programa Nacional de Florestas do MMA, integrantes, hoje, em regra, do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Esses dados foram incluídos no cômputo geral do MMA e também trabalhados isoladamente. O resultado aponta para uma maior proximidade com as crenças dos desenvolvimentistas modernos, o que condiz com a luta desses técnicos pela implementação do sistema de concessões florestais, fortemente calcado no papel potencial da iniciativa privada para a solução dos problemas ambientais.

No caso do Ibama, a autarquia enquadra-se no campo dos tecnocratas esclarecidos entre 1995 e 1998, e entre 1999 e 2002. Também aqui se acredita que os resultados podem ser retroagidos a 1992. Entre 2003 e 2006, os resultados apontam para uma postura socioambientalista, talvez sob influência da gestão Marina Silva no MMA. Todavia, deve-se notar nos resultados numéricos relativos aos desvios médios que, mesmo nessa última fase, o Ibama apresenta-se bastante próximo das crenças dos tecnocratas esclarecidos, encaixando-se nos socioambientalistas por pequena margem.

Cabe lembrar que, conforme já comentado no capítulo 3 e em outras partes desta dissertação, vários atos governamentais relativos à política de biodiversidade e florestas são concentrados há anos no Ibama. Parece compreensível que uma entidade com atribuições tão fortes de fiscalização ambiental enquadre-se no sistema de crenças previsto para os tecnocratas esclarecidos, que colocam ênfase no controle vigoroso da proteção ambiental, até mesmo pela configuração de uma provável dependência de trajetória (NORTH, 1993).

O MCT, se analisados apenas seus posicionamentos, também se comporta como membro da coalizão dos tecnocratas esclarecidos, em todo o período de estudo. A proximidade com o sistema de crenças da coalizão é gerada pela ênfase no conhecimento técnico-científico e pela tendência a apoiar a centralização de decisões na União. Se a análise inclui dados sobre as entidades vinculadas ao ministério, os resultados mostram-se um pouco confusos, mas a classificação entre os tecnocratas esclarecidos ainda é aplicável em duas fases.

Os resultados relativos ao Ministério da Agricultura, com dados referentes apenas à segunda fase, apontam para a coalizão desenvolvimentista tradicional, com alguma proximidade dos desenvolvimentistas modernos, o que mostra um posicionamento que não chega ao radicalismo na valoração do crescimento econômico em detrimento da proteção ambiental. Nos resultados do desvio médio, a Embrapa passa do grupo dos tecnocratas esclarecidos, na segunda fase, para o dos desenvolvimentistas modernos, na terceira, mas a mudança merece confirmação por estudo mais aprofundado, porque os dados referentes à última fase são relativos a um pequeno número de componentes do sistema de crenças. A Funai mantém uma postura socioambientalista em todo o período de estudo, posição esperada para um órgão dedicado às comunidades indígenas.

Entre as organizações não-governamentais, a Amigos da Terra traz resultados peculiares. A entidade está inserida entre os desenvolvimentistas modernos desde os registros da primeira fase. Como já mencionado, essa organização não-governamental apresenta um

trabalho especialmente direcionado aos instrumentos econômicos de política ambiental e foi uma das primeiras defensoras das concessões florestais. Os resultados parecem refletir bem esse tipo de atuação.

O Fórum das Ongs, o *Greenpeace*, o GTA, o ISA e o WWF são entidades classificadas sempre entre os socioambientalistas. Cabe chamar a atenção, mais uma vez, que se está trabalhando aqui com os socioambientalistas enquanto grupo que compartilha um sistema de crenças determinado, que enfatiza, além dos direitos das populações tradicionais, objeto de maior atenção dos “socioambientalistas puros”, uma série de elementos como processos democráticos de decisão, equilíbrio entre uso sustentável e preservação etc. A concentração da maior parte das organizações não-governamentais nesse grupo reforça a constatação de que os socioambientalistas constituem, atualmente, a coalizão dominante no subsistema da política de biodiversidade e florestas.

A Rede Pró-UCs, conforme analisado em outros pontos dessa dissertação, apresenta um foco especial na preservação e no papel dos técnicos, notadamente nas decisões relativas às UCs, motivo pelo qual é natural que ela esteja entre os tecnocratas esclarecidos. Ficou claro, na análise do processo de construção da Lei do Snuc, que as divergências entre a Rede Pró-UCs e os socioambientalistas não eram meros conflitos internos numa coalizão ambientalista única, com atores divergindo sobre aspectos instrumentais ou em situação relacional de congruência nas crenças e interdependência competitiva, aos moldes da possibilidade apontada por Fenger e Klok e relatada pelos autores do MCA (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 141), mas, sim, reflexos de diferenças mais profundas no sistema de crenças dos atores. O mesmo comentário vale para a Funatura, que teve papel de liderança na Rede Pró-UCs na primeira fase das audiências públicas.

Não há dados que possam confirmar qual é o posicionamento da Funatura hoje, até mesmo porque houve alterações no comando da entidade, mas ela continua a integrar a Rede Pró-UCs, juntamente com outras 22 organizações não-governamentais. As informações disponíveis sobre a Rede Pró-UCs são mais concretas e demonstram que suas crenças têm-se mantido constantes. Para integrar a rede, a entidade deve comprometer-se com uma carta de princípios, que inclui, entre outros, os seguintes itens:

[...] as Unidades de Conservação de Proteção Integral se destinam à perenização de seus atributos naturais e não à preservação da cultura de populações tradicionais, aspecto este reconhecidamente importante para o qual deverão ser adotadas outras distintas formas de proteção, mesmo porque as escalas de tempo referentes aos dois casos diferem em ordens de grandeza.

[...] a participação e a cooperação das comunidades locais e dos demais cidadãos na defesa das unidades de conservação são desejáveis e necessárias, mas tais ações não

devem ser confundidas com os processos decisórios em relação à seleção das áreas, sua implantação e gestão, que devem se pautar por critérios técnicos e científicos (REDE PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, 2007).

Conforme já enfatizado, as audiências públicas codificadas apresentam problema de sub-representação das organizações não-governamentais com visão tendente ao preservacionismo ou conservacionismo tradicional. Nos processos legislativos estudados, surgem algumas referências a outras entidades que, provavelmente, encaixar-se-iam também entre os tecnocratas esclarecidos. Atores que deveriam ser estudados nesse sentido são os que se posicionaram contra as alterações no Código Florestal elaboradas pelo Conama, em 2000, como alternativa à proposta Micheletto, e que foram mencionados no subitem 5.3.4. A defesa vigorosa do texto original da lei florestal em relação a qualquer flexibilização dos níveis de proteção traz indícios de posturas típicas da referida coalizão.

Cabe lembrar, nesse ponto, os comentários dos juízes que validaram o código de análise documental de que há variações de grau entre os preservacionistas. Há atores individuais e coletivos um pouco menos rígidos em termos de proteção ambiental, que aceitam, por exemplo, as UCs de Uso Sustentável, apesar de não destacarem o papel especial para as populações tradicionais conferido pelos socioambientalistas, e mantêm a defesa da necessidade de decisões essencialmente técnicas, se não em relação a toda a política ambiental, pelo menos em relação às UCs. Esse grupo também estaria entre os tecnocratas esclarecidos, pelos critérios adotados.

As organizações não-governamentais que atuam exclusivamente na proteção da Mata Atlântica merecem comentário específico. Os resultados apontam para o enquadramento entre os socioambientalistas na primeira fase e entre os tecnocratas esclarecidos nas demais. Avalia-se que o sistema de análise utilizado necessita de ajustes nesse caso.

Diante do grau de devastação do bioma Mata Atlântica, há uma tendência natural de todos os que sobre ele se manifestam a reforçarem a preservação. Nos debates sobre a Lei de Proteção à Mata Atlântica, não apenas essas entidades, mas até mesmo representantes do ISA defendiam, além da preservação, que a delimitação da área abrangida pelo bioma deveria estar pautada por critérios essencialmente técnicos, face às demandas pela redução dos limites apresentadas por integrantes da coalizão dos desenvolvimentistas tradicionais. Esse tipo de manifestação induz a um resultado em termos de coalizões que pode não espelhar fielmente a realidade.

Nos processos e audiências públicas estudados, há registros, por exemplo, que apontam que a SOS Mata Atlântica tem atuado, sempre em conjunto com organizações como

o ISA, WWF e outras, nessa linha. No Seminário sobre Presença Humana em UCs realizado em 1996, a SOS Mata Atlântica estava presente, participando, enquanto a Rede Pró-UCs lançava manifesto que marcaria o auge dos conflitos da Lei do Snuc. A SOS Mata Atlântica nunca esteve associada à Rede Pró-UCs e integra o Fórum das Ongs. Cabe lembrar que, para a conformação da coalizão, além de crenças em comum, espera-se que haja relações de coordenação entre os atores (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 193).

Avalia-se, em todo o período de estudo, que a melhor classificação para essas organizações não-governamentais que trabalham especificamente com a Mata Atlântica é a coalizão socioambientalista, sem prejuízo de se reconhecer a relevância de estudos mais detalhados sobre elas. Cabe mencionar, ademais, que a primeira fase de estudo, na qual a classificação dessas entidades foi socioambientalista, é aquela em que se encontram mais manifestações registradas e, portanto, dados mais consistentes.

Entre as entidades de pesquisa, a inserção do Ipam nos socioambientalistas reflete a proximidade de seus posicionamentos com organizações não-governamentais como o ISA, o GTA e outras, já comentada anteriormente. O Imazon tem posicionamento próximo e foi classificado como socioambientalista, na segunda fase. Na terceira, no auge dos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, a entidade aproximou-se de posicionamentos como os da Amigos da Terra e foi classificada como desenvolvimentista moderna.

Ainda entre as entidades de pesquisa, por decorrência da ênfase na equidade intergeracional e no valor do conhecimento técnico-científico, a SBPC ficou mais próxima dos tecnocratas esclarecidos, mas não muito distante dos socioambientalistas. A Ufam, não obstante ser representada em duas fases pelo mesmo acadêmico, teve classificação oscilando entre as coalizões socioambientalista e tecnocrata esclarecida, em inconsistência provavelmente explicada por suas manifestações não envolverem um número muito grande de componentes e, assim, qualquer manifestação errônea possibilitar distorções na classificação final.

Na verdade, parece questionável a aplicabilidade desse tipo de classificação a entidades multidisciplinares como as universidades, que têm técnicos das mais diferentes tendências e comando com cunho essencialmente administrativo. O MMA e o Ibama, certamente, também têm técnicos de diferentes linhas de pensamento, mas seu comando interfere diretamente na essência da atuação desses técnicos, o que não ocorre no caso das universidades. De toda forma, foi feito o cálculo também das manifestações codificadas da

UnB, classificada no grupo dos tecnocratas esclarecidos, e da USP, classificada no grupo dos socioambientalistas.

O CEBDS, a CNI, a Extracta/Abrabi, a Fiepa, a Fiesc, a Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia e a Sociedade Brasileira de Silvicultura, entre outras entidades, como esperado a partir da análise puramente qualitativa das audiências públicas, estão na coalizão dos desenvolvimentistas modernos. A CNA, a Federação da Agricultura do Estado do Pará, a Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina e outras representantes do campo da agropecuária cujas manifestações não foram estudadas com detalhes, mas que constam nos dados tabulados no Apêndice D, estão entre os desenvolvimentistas tradicionais.

A divisão do setor produtivo em dois grupos parece clara, apesar de, como já alertado anteriormente, não se poder partir para divisões simplistas que colocam os industriais de um lado e os agropecuaristas de outro. Deve-se ter a devida cautela com generalizações. Com certeza, há diferentes tipos de industriais e distintos tipos de agropecuaristas no que se refere às preocupações com o meio ambiente. Como conjunto, os industriais parecem, em princípio, ter incorporado mais a questão ambiental em suas decisões.

Há outras entidades que, aos moldes do que ocorre com as universidades, também apresentam alguma dificuldade para se encaixar numa lógica classificatória como a aqui trabalhada. É o caso dos representantes do Ministério Público, os quais atuam numa lógica mais individual do que propriamente coletiva. Essa característica também se reflete em suas manifestações diante do Legislativo. Diante disso, inseriram-se apenas os dados do MPSP, cujo representante nas audiências públicas foi o mesmo em duas fases examinadas. Houve alteração de uma postura de tecnocrata esclarecido, na segunda fase, para socioambientalismo, na terceira, provavelmente pelo fato de os registros mais recentes dizerem respeito a debates sobre concessões florestais, uso sustentável etc.

Foram também incluídos, apenas como exemplos, resultados referentes à aplicação dos cálculos nas manifestações de representantes dos governos estaduais e municipais de algumas Unidades da Federação.

Os resultados relativos ao Acre e ao Amazonas apontam para a coalizão socioambientalista, o que parece fazer sentido, especialmente com as direções dos governos estaduais. No caso dessas duas Unidades da Federação, trabalhou-se, inclusive, com manifestações dos próprios governadores.

Pará, Minas Gerais e Santa Catarina foram classificados como desenvolvimentistas tradicionais. Nos últimos dois casos, as manifestações codificadas referiam-se a debates em que os representantes dos governos estaduais e municipais demandavam flexibilizações em decisões governamentais voltadas à preservação ambiental, o que direciona demasiadamente os resultados. Os dados desse grupo de atores reúnem manifestações de governos municipais afetados por decisões de criação ou expansão de UCs de Proteção Integral, entre outras.

Os objetivos da pesquisa não incluem a análise da postura de parlamentares. De toda forma, cabe entender que há alguns parlamentares especializados em atuar nas decisões que envolvem a política de biodiversidade e florestas, e na política ambiental de uma forma mais ampla. Marina Silva sempre direcionou sua atuação a biodiversidade e florestas. Sarney Filho tem atuação em temas variados relacionados à questão ambiental. Há também integrantes da bancada ruralista que sempre estão envolvidos nessas discussões. Um bom exemplo é o Deputado Moacir Micheletto, relator da medida provisória que altera o Código Florestal, cujo processo legislativo já foi comentado. Esses parlamentares especialistas, bem como as comissões especializadas do Legislativo, também integram as coalizões, conforme previsto por Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 119).

Pode-se afirmar que os dados gerados pela aplicação do sistema de escalas para mensurar o grau de afastamento das posturas encontradas nos principais atores em relação ao posicionamento padrão previsto confirmaram a existência dos quatro grupos estruturados segundo sistemas de crenças políticas, consoante os ditames do MCA. Cabe lembrar que, na formulação do objetivo geral da pesquisa para compreender como se articulou e evoluiu o subsistema de formulação da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, assumiu-se o pressuposto de que existiam coalizões de advocacia.

Há atores que mereceriam estudo mais detalhado de suas relações institucionais e de seu comportamento, mas eles constituem minoria. Para os principais atores coletivos estudados, as classificações encontradas a partir da aplicação do sistema de escalas condizem plenamente com os resultados da análise previamente feita em relação às quatro coalizões e seus sistemas de crenças.

A consistência dos resultados desse esforço de agrupamento dos principais atores segundo coalizões de advocacia, bem como sua coerência com a atuação desses atores nos embates no Legislativo, estudados no capítulo 5, dão suporte importante para que se responda a questão nº 1 apresentada na definição do problema da pesquisa. Pode-se afirmar que os sistemas de crenças políticas dos atores que conformam o subsistema da política nacional de

biodiversidade e florestas têm efeito direto e significativo nos processos de pactuação e competição referentes às deliberações que ocorrem nessa área de políticas públicas.

Certamente, há outros fatores a serem ponderados para que se compreenda plenamente a formulação da política nacional de biodiversidade e florestas, a exemplo das questões institucionais. Qualquer análise que venha a desconsiderar a relevância dos sistemas de crenças políticas dos atores, todavia, pecaria por omissão.

Diante da relevância da constatação de que há quatro coalizões de advocacia atuando no subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas, cumpre recordar os passos que foram percorridos para se chegar a tal conclusão: (i) estudo preliminar de um grande número de documentos selecionados como importantes para a compreensão da conformação e da dinâmica do subsistema, tendo em vista a construção do código de análise documental; (ii) submissão do código elaborado à validação por juízes; (iii) aplicação do código às notas taquigráficas das audiências públicas em que atores-chave se manifestaram sobre essa área de políticas públicas; (iv) tabulação e análise dos resultados do processo de codificação; (v) identificação das prováveis coalizões, com base nesses resultados e, também, nos estudos preliminares anteriormente realizados; (vi) organização dos itens do código segundo a ordem de prioridade esperada dos diferentes grupos de atores; (vii) construção do sistema de escalas para mensuração dos desvios médios dos comportamentos esperados; e, finalmente, (viii) aplicação do sistema de escalas às planilhas com os registros das manifestações dos atores selecionados e classificação dos atores segundo as coalizões. Considera-se essa metodologia suficientemente cuidadosa e robusta para conferir validade aos achados da pesquisa.

## 7.5 RECURSOS E ESTRATÉGIAS DAS COALIZÕES

As coalizões são conjuntos de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que, além de compartilhar um sistema de crenças políticas, detêm determinados recursos. Como reconhecem Sabatier e Weible, os recursos utilizados pelas coalizões têm sido estudados de forma insuficiente no âmbito da aplicação do MCA (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 201-03).

No trabalho de codificação dos documentos utilizados como base de dados da pesquisa, não foram efetuados registros relativos aos recursos ou às estratégias dos atores

estudados. Mesmo assim, as leituras realizadas viabilizam algumas constatações nesse sentido.

Primeiramente, parece claro que as organizações não governamentais ambientalistas ou socioambientalistas, que em regra integram as coalizões dos tecnocratas esclarecidos ou dos socioambientalistas, têm como recurso importante as tropas mobilizáveis. Essa, provavelmente, é uma característica comum dos *purposive groups* citados na Hipótese de Coalizão nº 05 do MCA, que têm a natureza da *advocacy* de sua prática política voltada para realizações subjetivas.

Em primeira análise, as entidades que pertencem ao grupo dos tecnocratas esclarecidos parecem depender mais de lideranças individuais do que as entidades que integram o grupo dos socioambientalistas, as quais têm na união do grupo grande parte de sua força. Há líderes preservacionistas que se mantêm atuantes ao longo de praticamente todo o período de estudo. Nos documentos utilizados na pesquisa, o melhor exemplo é Pádua, competente ex-dirigente da Funatura. Não obstante a relevância do grupo, constada principalmente a partir das posições uníssonas e, mais recentemente, do crescimento da participação do Fórum das Ongs nas audiências públicas analisadas, as lideranças socioambientalistas certamente também têm seu papel. A Ministra Marina Silva é a lembrança mais natural nesse sentido. De toda forma, conclusões mais detalhadas sobre esse aspecto demandariam pesquisa específica sobre a relação entre os grupos e suas principais lideranças individuais.

Hoje, parece não haver dúvidas de que, no âmbito do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas a coalizão dominante é a socioambientalista. Uma das principais características da coalizão dominante é ter mais membros em posição de autoridade do que as coalizões minoritárias. A maior parte das organizações não-governamentais estudadas também foi considerada como socioambientalista. Nessa situação, a autoridade legal para decisões em termos de políticas públicas, um dos recursos mais relevantes com que as coalizões conseguem atingir seus objetivos e concretizar suas crenças políticas, está atualmente mais nas mãos dos socioambientalistas. Na primeira fase de estudo, que vai até 1998, o poder de uso da autoridade estava nas mãos dos tecnocratas esclarecidos. Na segunda fase, os dados apontaram uma situação intermediária, um período de transição.

Isso não quer dizer que não existam atores individuais identificados com outras coalizões em posições com autoridade para decidir. No próprio MMA, cumpre perceber que as manifestações nas audiências públicas apontam que os técnicos do Programa Nacional de Florestas (PNF), hoje no Serviço Florestal Brasileiro (SFB), provavelmente estão mais

próximos em termos de crenças políticas dos desenvolvimentistas modernos do que dos socioambientalistas. Deve ser lembrado, ainda, que as decisões governamentais que se relacionam a esse campo de políticas públicas não estão apenas a cargo do MMA, envolvendo o MCT e outros órgãos, parlamentares etc.

Os recursos financeiros constituem ferramenta importante para atuação no subsistema. Quem detém o poder legal, tem vantagens evidentes nesse aspecto, pelo uso das verbas orçamentárias. Ocorre que as coalizões mais ligadas ao setor produtivo – desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais – também têm trunfos importantes quanto a recursos financeiros, especialmente em um quadro de carências generalizadas de recursos públicos.

Os recursos financeiros em mãos desenvolvimentistas podem constituir uma vantagem significativa para, por exemplo, convencer os outros integrantes do subsistema e as autoridades governamentais de que a participação direta do setor privado na solução dos problemas ambientais é necessária. Com esse tipo de fundamento, podem ser em parte justificadas as concessões florestais, a ampliação da aplicação dos diferentes tipos de instrumentos voluntários de política ambiental etc. Essa estratégia parece coerente com o comportamento dos desenvolvimentistas modernos na última fase de estudo.

Uma característica da coalizão desenvolvimentista tradicional, aqui já comentada, é ter representantes no Congresso Nacional, mais especificamente na bancada ruralista. Em conflitos importantes estudados no Legislativo, um dos pólos das discussões era sistematicamente constituído por atores ligados à agropecuária.

Todos os grupos estudados parecem despender tempo considerável tentando obter o apoio da opinião pública, como previsto por Sabatier e Weible (2007, p. 203). No auge das polêmicas envolvendo os processos legislativos estudados, os diferentes posicionamentos estavam sempre presentes nos principais jornais do país.

Um exemplo importante da força da opinião pública nos processos estudados está na mobilização ocorrida no final de 1999, sob coordenação das organizações ambientalistas, contra o projeto de lei de conversão à medida provisória relativa ao Código Florestal apresentado pelo relator, Deputado Moacir Micheletto.

A mobilização da opinião pública é arma utilizada também na legitimação da implementação de decisões tomadas. Exemplo atual são as várias notícias veiculadas atualmente pela mídia impressa e televisiva divulgando a importância das primeiras concessões florestais. No caso, convencer a opinião pública dos efeitos positivos interessa

tanto aos socioambientalistas quanto aos desenvolvimentistas modernos, em razão do pacto firmado em torno da Lei de Gestão das Florestas Públicas, aqui já relatado.

Por fim, deve ser dito que os dados presentes nos documentos estudados não permitem fazer considerações sobre o uso estratégico da informação pelos membros das coalizões, recurso que certamente tem função de peso no sucesso para o alcance de seus objetivos. Seria necessária pesquisa complementar, provavelmente mediante realização de entrevistas pessoais com um número relevante de atores individuais envolvidos.

## 7.6 AS COALIZÕES E OS DISCURSOS DO AMBIENTALISMO MODERNO

Entre os vários discursos do ambientalismo moderno classificados por Dryzek e analisados no item 2.4, o primeiro grupo que merece ser relacionado com as coalizões do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestais está nos discursos do tipo *problem solving*: o racionalismo administrativo, o pragmatismo democrático e o racionalismo econômico.

Para o racionalismo administrativo (DRYZEK, 1997, p. 63-83), o Estado é o principal agente na solução dos problemas ambientais. O repertório do racionalismo administrativo inclui instrumentos regulatórios, burocracias profissionais para a gestão dos recursos naturais que atuam a serviço de um interesse público claramente definido etc. Parece clara a proximidade com a coalizão dos tecnocratas esclarecidos.

Está presente uma diferença importante, todavia, quanto à afirmação de Dryzek de que os adeptos do racionalismo administrativo são praticamente agnósticos em relação a entidades como ecossistemas, estoques finitos de recursos etc. Os tecnocratas esclarecidos, pelo contrário, têm forte respeito e atenção com essas entidades, aproximando-se nesse ponto do *survivalism* (DRYZEK, 1997, p. 22-44). Deve-se perceber que os tecnocratas esclarecidos constituem o grupo que inclui os atores individuais com postura mais rigorosa em termos de cuidados com a proteção ambiental. Outra proximidade com o *survivalism* está no importante papel conferido às elites técnicas.

No pragmatismo democrático (DRYZEK, 1997, p. 84-101), as relações políticas são vistas como interativas e mais complexas do que em uma hierarquia burocrática. Seu instrumental inclui consultas públicas, diálogo sobre as políticas públicas, legislação sobre direito à informação etc. Os socioambientalistas apresentam forte identificação como esse discurso.

Por sua vez, o racionalismo econômico (DRYZEK, 1997, p. 84-101) vê o mundo povoado por agentes econômicos. Mercados livres são entendidos como solução para uma série de problemas. O foco quase exclusivo está nos instrumentos econômicos de política ambiental. Aqui, a proximidade evidente é com a coalizão dos desenvolvimentistas modernos.

Os desenvolvimentistas modernos tendem a defender um Estado mínimo. Cabe lembrar, neste ponto, as colocações de Dryzek, já comentadas no item 2.4, de que os adeptos do discurso do racionalismo econômico apresentam uma posição de certa forma ambígua em relação ao governo, visto quase como uma espécie de assembléia de egoístas racionais, mas com tarefas em relação ao interesse público.

Na tipologia de Dryzek, há outros discursos que ainda podem ter sua relação com as coalizões explorada.

Os adeptos do discurso de Prometeu (DRYZEK, 1997, p. 45-62) vêem a natureza como um ente passivo, um estoque de matéria ou energia. Nesse aspecto, parece haver uma aproximação dos desenvolvimentistas tradicionais. Ocorre que a visão de Prometeu também está associada à crença na capacidade de o homem solucionar os problemas ambientais por meio da ciência e tecnologia. Esse tipo de crença, como regra, não se encontra nos desenvolvimentistas tradicionais. Nos documentos analisados, os registros sobre valorização do conhecimento técnico-científico são encontrados em raríssimos membros desse grupo, como o Ministério da Agricultura. Além dos tecnocratas esclarecidos, eles vão surgir com alguma frequência nos desenvolvimentistas modernos.

O discurso do desenvolvimento sustentável (DRYZEK, 1997, p. 102-119), em maior ou menor grau, perpassa as manifestações de todas as coalizões, incluindo alguns membros dos desenvolvimentistas tradicionais. O problema é que os filtros conceituais de cada coalizão geram concepções completamente distintas do que são padrões sustentáveis de desenvolvimento. Decididamente, a retórica do desenvolvimento sustentável não é um meio eficiente para diferenciação dos grupos que atuam na política nacional de biodiversidade e florestas.

Entre as diferentes posturas que integram o discurso do radicalismo verde (DRYZEK, 1997, p. 153-193) praticamente está ausente o discurso dos românticos. Como já se mencionou, os românticos verdes têm pouco a dizer sobre governos, mercados ou políticas públicas. Não se deve, pois, estranhar a sua ausência em documentos que reproduzem debates ocorridos no Legislativo.

O racionalismo verde, pelo contrário, apesar de também integrar o radicalismo verde, surge em algumas manifestações. No discurso dos racionalistas verdes, há o pressuposto dos limites globais, como no *survivalism*, questiona-se a razão instrumental a serviço da arrogância antropocêntrica e assume-se a defesa da equidade entre os indivíduos e de estruturas políticas igualitárias. Está configurada proximidade relevante com o sistema de crenças dos socioambientalistas. Cabe recordar, todavia, que a postura esperada de um racionalista verde quanto à relação homem-natureza, o ecocentrismo, não foi encontrado em um número muito grande de declarações nas audiências públicas codificadas. Os socioambientalistas tenderam mais ao antropocentrismo moderado.

Deve ser lembrado, por fim, que vários dos elementos estudados por Dryzek estão presentes nos componentes dos sistemas de crenças políticas analisados nesta pesquisa. Como já mencionado no item 4.3, o código de análise documental aplicado traz aspectos que constam nas análises desse autor em relação aos discursos do ambientalismo moderno. São exemplos os posicionamentos dos diferentes atores diante da questão ambiental, incluindo referências às diferentes visões sobre o relacionamento entre o homem e a natureza, os diversos instrumentos de políticas públicas valorizados, a visão sobre o Estado e o os processos decisórios etc.

Na seqüência, passa-se a analisar a dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas, retomando-se as hipóteses do MCA e, também, os processos estudados no item 5.3.

## 8 A DINÂMICA DO SUBSISTEMA: MUDANÇA E APRENDIZADO

### 8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Já foi explicitado anteriormente que os resultados da aplicação do MCA à política nacional de biodiversidade e florestas apontam para a existência de coalizões de advocacia atuando no subsistema, consoante a estrutura básica do modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith. Conforme esclarecido no capítulo 4, a refutação das hipóteses elaboradas ao longo dos anos pelos autores do MCA, consolidadas no Quadro 10 constante no Anexo A, não integra o escopo da pesquisa, mas o estudo da dinâmica do subsistema impõe o retorno a pelo menos algumas delas.

A primeira análise nesse sentido deve ser relativa à Hipótese de Coalizão n° 01 do MCA, que prevê que, em um subsistema maduro, o alinhamento de aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem o núcleo político (*policy core*) tende a ser relativamente estável ao longo de uma década ou mais. Essa seria, inclusive, uma das razões para a lentidão nos processos de mudança de certas políticas públicas.

A aplicação do modelo evidenciou que, considerados os diferentes sistemas de crenças, há quatro grupos de atores no subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas: tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Há registros de entidades enquadradas nessas coalizões a partir de 1995. A única coalizão que parece de estruturação mais recente, surgindo apenas de forma excepcional na primeira fase de estudo, é a dos desenvolvimentistas modernos. Assim, considerando-se essencialmente o agrupamento em torno de sistemas de crenças comuns, há indícios consistentes que corroboram a Hipótese de Coalizão n° 01 do MCA.

Acredita-se que a diferenciação entre tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas e desenvolvimentistas tradicionais pode ser retroagida para antes de 1992. Mesmo o grupo dos desenvolvimentistas modernos pode ter raízes mais antigas do que apontam os documentos estudados. Conforme mencionado no capítulo 3, há autores que afirmam que, na segunda metade da década de oitenta do século passado, o ambientalismo no país já tinha como atores as organizações não-governamentais ambientalistas e socioambientalistas, as agências estatais de meio ambiente, grupos e instituições científicas que atuam com a questão ambiental e um

reduzido grupo do empresariado que começava a pautar suas atividades pela sustentabilidade ambiental (VIOLA; REIS, 1995, *apud* FRANCO, 2000, p. 108).

As Hipóteses de Coalizão n° 02 e 03 do MCA relacionam-se à constatação de que as crenças classificadas como aspectos instrumentais são as mais negociáveis. Trabalhou-se muito pouco nessa pesquisa com aspectos instrumentais, mas não se apresentam indicativos de que essas hipóteses possam ser inaplicáveis ao caso em estudo. Entende-se que seu conteúdo pode ser tomado como premissa no que toca à dinâmica do subsistema.

Há uma infinidade de aspectos potencialmente classificáveis como instrumentais na política de biodiversidade e florestas, mas não se há de negar que debates sobre garantias para os contratos de concessão florestal, isenções tributária para áreas protegidas ou priorização da ocupação de áreas já desflorestadas, entre os muitos exemplos possíveis, certamente envolvem algum nível de conflito, mas são muito mais negociáveis entre as coalizões do que os componentes do núcleo político (*policy core*) que integram o código de análise documental adotado na pesquisa.

Nos dados trabalhados, conforme já referido no subitem 6.2.5, há indícios que parecem refletir o conteúdo da Hipótese de Coalizão n° 04 do MCA, que dispõe que as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse. Fogem dos objetivos da pesquisa, contudo, avaliações mais detalhadas sobre essa hipótese, bem como das Hipóteses de Coalizão n° 05 e 06 do MCA.

Opta-se por centrar o estudo nas principais hipóteses do MCA relativas à mudança e ao aprendizado orientado a políticas públicas, por sua relação com parte importante do problema da pesquisa. Para responder a questão n° 2 apresentada na definição do problema, impõe-se entender a dinâmica de mudança e estabilidade no período 1992-2006. A resposta da questão n° 3, por sua vez, demanda a compreensão do processo de aprendizado político trabalhado de forma inovadora e consistente por Sabatier e associados.

## 8.2 OS FATORES DE MUDANÇA

A Hipótese de Mudança n° 01 do MCA trata da tendência de manutenção da atuação governamental enquanto a mesma coalizão estiver no poder. A Hipótese de Mudança n° 02 do MCA diz respeito ao papel dos fatores externos na produção de mudanças significativas no subsistema.

As mudanças de comportamento governamental verificadas entre a primeira e a segunda fase de estudo, com a classificação do MMA passando de tecnocrata esclarecido para uma posição de praticamente empate entre tecnocrata esclarecido e socioambientalista, bem como entre a segunda e a terceira fase, na qual se consolida a postura socioambientalista, parecem coerentes com as hipóteses citadas. A eleição presidencial, fator externo, e a nomeação de titulares para o órgão com visões diferenciadas sobre a política ambiental acarretaram em mudanças de comportamento da organização e estão relacionadas, também, a mudanças no equilíbrio de forças entre as coalizões. A mudança de posicionamento no MMA, por sua vez, apresenta reflexos na atuação do Ibama, mesmo que não em seqüência imediata e com adaptações decorrentes das características institucionais da autarquia, e assim por diante.

Substituída a coalizão que está no controle das principais decisões, altera-se o foco de várias ações governamentais. Na gestão Marina Silva frente ao MMA, sem prejuízo da continuidade da implantação de UCs de Proteção Integral, é clara a preferência pela implantação de UCs de Uso Sustentável, em quadro já mostrado na Tabela 03, e estão presentes atos mais diretamente relacionados às populações tradicionais, alguns deles apresentados nos registros temporais listados no item 5.2, como a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais. As coalizões almejam o poder exatamente para poder transformar suas crenças políticas em decisões concretas.

Nos processos e documentos analisados, surgem outros fatores externos como vetores importantes de mudança. Um exemplo que parece inquestionável e atinge não apenas as organizações governamentais, mas todo o subsistema, é o processo da Rio-92 e suas conseqüências significativas em termos de políticas públicas. Note-se que os temas tratados pela conferência envolvem um campo muito mais amplo do que a política de biodiversidade e florestas. As decisões relacionadas a alguns acordos internacionais, entre eles a CDB, também são fatores relevantes de mudança.

Outro exemplo são as pressões da comunidade internacional por maior controle do governo brasileiro sobre o desmatamento da Amazônia que, entre outros efeitos, parecem ter impulsionado a edição da medida provisória que estabeleceu o percentual de reserva legal de 80% nas propriedades rurais da região e, com o tempo, veio a alterar significativamente nossa principal lei de proteção à flora (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 85). Nos documentos submetidos à codificação, surgem referências também a pressões internacionais pela

aprovação das concessões florestais, em manifestações de atores que se colocaram em franca oposição à aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas.

Devem ser consideradas no campo dos fatores externos, também, as pressões advindas da opinião pública que resultam em mudanças no subsistema. De uma forma ampla, pode-se afirmar que, progressivamente, a sociedade tem imposto alterações no comportamento do setor empresarial e dos órgãos governamentais na direção de padrões mais sustentáveis de desenvolvimento. Essas demandas são apresentadas não apenas por intermédio das organizações não-governamentais, mas também diretamente pelo cidadão comum. Um exemplo em que imperou a força da opinião pública, aqui já referido, está na mobilização ocorrida no final de 1999, sob coordenação das organizações ambientalistas, contra o projeto de lei de conversão à medida provisória relativa ao Código Florestal apresentado pelo relator, Deputado Moacir Micheletto. Se não se conseguiu solucionar os impasses relativos às alterações na lei florestal, pelo menos se evitou a aprovação de um texto que a flexibilizaria demasiadamente.

Cumpra mencionar como relevantes, ainda, as mudanças nas condições socioeconômicas e os impactos de outros subsistemas. Nessa linha, Fearnside apresenta uma interessante correlação entre o aumento ou a redução dos índices de desmatamento na Amazônia e as condições macroeconômicas do país<sup>95</sup> (2005, p. 114-116). A recessão econômica constituiria a melhor explicação para a queda dos índices entre 1987 e 1991. O pico de desflorestamento em 1995 refletiria a recuperação econômica do Plano Real. A queda brusca em 1996 e 1997 seria consequência lógica desse plano ter cortado o índice de inflação e acarretado a redução dos preços da terra. Atualmente, o avanço das plantações de soja constituiria a maior ameaça às florestas. Em linguagem simples e direta, o aumento ou a redução dos preços da soja ou da carne teriam impacto considerável na velocidade do desmatamento. O índice de 2005 estaria associado não apenas a ações repressivas de maior vulto em relação às práticas ilegais, mas também aos baixos preços da soja e da carne no mercado internacional (FEARNSIDE, 2006, p. 399).

Vê-se que fatores externos ao subsistema estão, sem dúvida, na base da explicação de mudanças de vulto na evolução do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, em situações que se enquadram integralmente nas previsões do MCA. Deve-se ter a devida atenção, contudo, para a relevância do processo interno de relacionamento entre os atores do subsistema na efetivação dessas mudanças, que ficou bem

---

<sup>95</sup> Ver Tabela 01, na página 20.

caracterizada nos embates que geraram os *outputs* políticos estudados no capítulo 5. Cabe notar que a Hipótese de Mudança n° 02 do MCA dispõe que as perturbações significativas externas constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudanças de peso nos programas governamentais.

Reunidas as informações apresentadas sobre as alterações na estrutura de poder no âmbito do subsistema, as mudanças ocorridas sob influência de fatores externos e os processos legislativos anteriormente analisados, obtêm-se respostas à questão n° 02 inserida no problema da pesquisa. Elas devem ser complementadas, cabe destacar, pelos achados referentes ao aprendizado orientado a políticas públicas previsto no MCA.

Cumprе lembrar, por fim, que a publicação mais recente sobre o modelo, como já explicado no capítulo 2, traz abertura para mudanças de maior vulto no subsistema, que afetam crenças do núcleo político (*policy core*), geradas por choques internos e acordos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 204-207). Esses aperfeiçoamentos ainda não geraram acréscimos ou atualizações nas hipóteses do modelo. De toda forma, pode-se afirmar que os acordos negociados em situações críticas, que envolvem mudanças mais amplas do que aspectos instrumentais dos sistemas de crenças, parecem ser uma explicação consistente para a priorização das concessões florestais como alternativa para obter maior controle do desmatamento na Amazônia. Como esses acordos negociados apresentam relação com o *feedback* interno derivado da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, opta-se por analisá-los no item subsequente.

### 8.3 O APRENDIZADO ORIENTADO A POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos pontos mais interessantes dos trabalhos que aplicam o MCA são as análises relacionadas ao aprendizado político ou, na expressão literal dos autores do modelo, do aprendizado orientado a políticas públicas. O termo designa alterações duradouras de pensamento geradas a partir da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, de novas percepções sobre as dinâmicas externas ou do conhecimento ampliado sobre os parâmetros do problema e os fatores que o afetam. O MCA assume que esse tipo de aprendizado tem caráter essencialmente instrumental, ou seja, os atores tentam entender melhor o mundo com a intenção de atingir seus objetivos políticos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123).

Segundo a lógica do modelo e de suas hipóteses, modificações de crenças do núcleo político (*policy core*) em geral demandam fatores exógenos. Assim, as alterações ocorridas a

partir do aprendizado orientado a políticas públicas, como regra, alcançarão os aspectos instrumentais do sistema de crenças das coalizões. Contudo, ao se admitir recentemente os acordos negociados em situações críticas, sem dúvida ampliou-se a abrangência do aprendizado orientado a políticas públicas.

No curso do processo de codificação das notas taquigráficas, selecionaram-se diferentes manifestações, de grupos variados de atores, que refletissem indícios de aprendizado orientado a políticas públicas. Passa-se a comentar alguns registros representativos reunidos nesse sentido, que constituem apenas uma parte de material extenso classificado como de interesse nesse aspecto específico.

Na primeira fase de estudo, surgem manifestações de ambientalistas declarando que o próprio fato de se discutir a presença humana em UCs constituía uma quebra de um tabu. Alguns são exemplos de atores individuais que, em nosso esquema de coalizões, teriam passado do grupo dos tecnocratas esclarecidos para os socioambientalistas. É o caso de Capobianco, atual secretário-executivo do MMA, entre outros que reconheceram uma “conversão” para o socioambientalismo. Há referência também a entidades convertidas do preservacionismo para o socioambientalismo, como o WWF (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996a, p. 5; 1996b, p. 17, 2000, p. 30) e o *Greenpeace* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 59), o que inclusive confirma a classificação das duas organizações apontada no item 7.4.

Outras manifestações, contudo, parecem refletir um aprendizado entre sistemas de crenças, como o admirado ambientalista Paulo Nogueira Batista afirmando que o mundo mudara e que, não obstante a defesa da flora e da fauna continuar como ponto central, a questão humana não poderia continuar a ser ignorada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996a, p. 23). Note-se que não se está tratando aqui de aspectos meramente instrumentais dos sistemas de crenças.

Na segunda fase, há manifestação do Deputado Fernando Gabeira, comentando o trabalho de relatoria do processo da Lei do Snuc, que apresenta especial interesse, por chamar à análise a Hipótese de Aprendizado nº 05 do MCA. O parlamentar fala do trabalho de conciliação entre as posturas muito radicais em prol da preservação e as posturas excessivamente antropocêntricas, ambas relativas a organizações não-governamentais, posicionando-se como um *policy broker* em atividade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 20). Se a dinâmica de interação entre preservacionistas e socioambientalistas não chegou a gerar alterações nas crenças do núcleo político (*policy core*) dos dois grupos, o que é coerente

com os ditames gerais do MCA, o acúmulo de informações em um ator individual com função de relevo, como a relatoria de uma proposição legislativa, apresentou impactos na política, como previsto na Hipótese de Aprendizado nº 05, no caso obtenção de um equilíbrio técnico e político entre as diferentes posições no texto final da lei.

Um outro caso em que a visão de um *policy broker* pode ser uma explicação possível para os *outputs* da política são as medidas descentralizadoras relativas ao controle governamental dos planos de manejo, antes integralmente concentrado no Ibama, efetivadas por meio da Lei de Gestão das Florestas Públicas. Diante do número de emendas apresentadas com a finalidade de descentralizar as aprovações dos planos de manejo, e das demandas nesse sentido colocadas nas audiências públicas por representantes dos governos estaduais e parlamentares, constantes nos registros do NVIVO7, o relator do processo na Câmara, Deputado Beto Albuquerque, optou pela alteração das regras centralizadoras que vigoravam há cerca de trinta anos. Os documentos sobre esse processo legislativo não deixam totalmente claro se a opção do relator deriva essencialmente das demandas políticas, ou também do acúmulo de informações sobre os conflitos jurídicos existentes com a legislação estadual nesse campo. Estudo elaborado à época pelas consultoras legislativas que assessoraram o relator traz informações específicas sobre tais conflitos (CAMELO; ARAÚJO, 2005, p. 9), o que pode indicar que o relator calcou suas decisão também nas informações técnicas, situação que vai ao encontro do previsto na Hipótese de Aprendizado nº 05 do MCA.

É certo que os socioambientalistas, pelos resultados do processo de codificação, apóiam a atuação governamental integrada em política ambiental, com o reforço do Sisnama. Isso está comprovado pelo envio recente ao Congresso Nacional de projeto de lei complementar tratando da ação coordenada em termos de política ambiental, mencionado no item 3.2<sup>96</sup>. Esse posicionamento certamente facilitou a aceitação das mudanças propostas pelo relator da Lei de Gestão das Florestas Públicas e a sanção presidencial dos dispositivos sobre o tema. De toda forma, cabe perceber que o texto inicial encaminhado pelo Poder Executivo, mesmo com os socioambientalistas diretamente envolvidos no processo de sua elaboração, não trazia as alterações necessárias no Código Florestal para assegurar a descentralização do controle ambiental dos planos de manejo.

Deve ser dito que, não obstante os socioambientalistas defenderem a atuação governamental integrada no âmbito do Sisnama, e tomarem iniciativas nesse sentido, estão presentes contradições em algumas decisões do MMA nesse campo. A própria Lei de Gestão

---

<sup>96</sup> Projeto de Lei nº 388, de 2007, em trâmite na Câmara dos Deputados.

das Florestas Públicas traz um detalhamento tão minucioso das regras sobre as concessões florestais que dificultará adaptações às peculiaridades estaduais ou municipais. Essa permanência de aspectos centralizadores, comentada desde a parte introdutória desta dissertação, está ligada, provavelmente, a mecanismos de dependência de trajetória (NORTH, 1993), que careceriam ser estudados especificamente em relação a todo o subsistema.

Um exemplo relevante de crença no nível dos aspectos instrumentais que consta nos registros de indícios de aprendizado político relativos a diferentes fases, e pode ser trabalhado em termos das hipóteses do MCA, são as posições assumidas em relação à abrangência territorial da Mata Atlântica, um dos pontos de maior conflito nos debates sobre a lei relativa ao bioma. Tem-se um exemplo de problema em relação ao qual existem teorias e dados quantitativos aceitáveis, na forma Hipótese de Aprendizado nº 02 do MCA, e que envolve sistemas naturais, na forma da Hipótese de Aprendizado nº 03 do MCA. Apesar da extrema lentidão para se chegar a uma decisão final sobre a lei em questão, não se pode negar que, com o passar dos anos e maior interação entre os atores, aos poucos a definição ampla do bioma defendida pelos ambientalistas e pelos cientistas foi sendo assimilada pelos atores que pressionavam por uma delimitação mais restrita do bioma. Especificamente em relação aos limites do bioma, e não obstante os anos de impasse no processo decisório, parece caracterizado o aprendizado entre sistemas de crenças.

Cabe lembrar que, para viabilizar a aprovação da Lei de Proteção à Mata Atlântica, vários outros fatores entraram em pauta, entre eles a inclusão de instrumentos econômicos de política ambiental no texto final. Pode ser que a inserção dos instrumentos econômicos reflita também certo aprendizado, com os dois pólos na disputa caminhando para uma posição de equilíbrio. A Rede de Ongs da Mata Atlântica, que tem sua própria história confundida com a proposta da lei para proteção do bioma, mesmo antes da finalização do processo, explicitava claramente que se faziam necessárias concessões dos dois lados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003b, p. 3). O complicado para todos, e em especial para os remanescentes florestais do bioma, foi esperar tanto tempo para que o consenso pudesse ocorrer.

Como a verificação individualizada das hipóteses do MCA não integra os objetivos da pesquisa, não cabe procurar casos em que estejam envolvidos sistemas puramente políticos ou sociais para comparação detalhada tendo em vista o conteúdo das duas hipóteses acima referidas. De toda forma, podem ser um exemplo os impasses envolvendo os direitos das populações tradicionais que permeiam o subsistema em diferentes tipos de conflitos.

Um caso similar que pode ser trazido dos registros sobre indícios de aprendizado político entre sistemas de crenças são as manifestações do MMA, na segunda fase, explicitando que determinadas disposições constantes na proposta elaborada no Conama a título de versão alternativa ao texto Micheletto, como a flexibilização de certas regras sobre a reserva legal das propriedades rurais, foram inseridas sob inspiração de demandas do setor produtivo, mais especificamente dos ruralistas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 16). Aqui, está claro o aprendizado relativo a aspectos instrumentais, com características de mudança duradoura, uma vez que essas novas regras, incorporadas na MP n° 2.166-67, de 2001, continuam em vigor e com plena aplicação até hoje. Provavelmente, o aprendizado verificado quanto às crenças sobre a reserva legal pode ser entendido como referente a importantes aspectos instrumentais dos ambientalistas, tecnocratas tradicionais ou socioambientalistas, já que se estava então em uma fase de transição, e importantes aspectos instrumentais dos desenvolvimentistas tradicionais. Tem-se, assim, proximidade com os postulados da Hipótese de Aprendizado n° 01 do MCA.

Cabe registrar, contudo, que os desenvolvimentistas tradicionais continuam a apresentar proposições legislativas voltadas a flexibilizar as regras sobre a reserva legal das propriedades rurais. Em novembro de 2007, debate em torno de iniciativa com essa finalidade de autoria do Senado Federal em pauta na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados<sup>97</sup> gerou manifestações contrárias vigorosas de algumas entidades ambientalistas, inclusive em relação ao fato de o MMA estar participando de negociações em torno de um texto alternativo para a proposta (GREENPEACE, 2007, p.1). As regras sobre o tema presentes na MP n° 2.166-67, de 2001, absorvidas pelos ambientalistas do sistema de crenças dos ruralistas, ainda não são consideradas satisfatórias pelo setor.

Ainda na segunda fase, começam a surgir progressivamente registros de socioambientalistas como o *Greenpeace* destacando o papel do empresário madeireiro na conservação da Floresta Amazônica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 50). Na terceira fase, auge dos debates sobre a Lei de Gestão das Florestas Públicas, essas manifestações são freqüentes em diferentes atores governamentais e não-governamentais, como já se destacou anteriormente. A mudança nas crenças sobre o papel do setor privado vai além dos aspectos instrumentais dos sistemas de crenças, mas também parece apresentar relação com o aprendizado orientado a políticas públicas, especialmente diante dos recentes aperfeiçoamentos do MCA.

---

<sup>97</sup> Projeto de Lei n° 6.424, de 2005.

A aprovação das concessões florestais como alternativa para obter um maior controle do desmatamento na Amazônia parece resultar de um acordo negociado entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos, diante da constatação, pelo MMA e pelas organizações não-governamentais socioambientalistas, de que os instrumentos de fiscalização e controle são claramente insuficientes e, por parcela do setor madeireiro, de que se faziam necessárias medidas urgentes que viabilizassem o fornecimento de madeira com origem legal. Perceba-se que, do ponto de vista dos que defendem a proteção ambiental, assegurar exploração madeireira em regime de manejo sustentável configura uma alternativa bem mais aceitável do que a substituição da floresta por uso alternativo do solo. Por outro lado, na perspectiva do setor madeireiro que atua legalmente, viabilizar o fornecimento de matéria-prima que se encontrava obstaculizado por atos rígidos de controle governamental, inclusive sem ter de despender recursos na compra da terra, parece caminho, sem dúvida, interessante.

Segundo Sabatier e Weible, a situação que viabiliza o acordo negociado que gera mudanças no núcleo político (*policy core*) necessita ser tal, que as diferentes partes vejam a continuidade do *status quo* como inaceitável. Devem estar presentes alguns elementos que viabilizem o alcance de consenso, como mediadores hábeis, recursos financeiros para implementação das decisões, negociação em duração suficiente para que o acordo seja construído, desenvolvimento de confiança mútua entre os negociadores etc. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 206-207). Como o processo de negociação para a elaboração da proposta da Lei de Gestão das Florestas Públicas foi bastante demorado, e contou com a participação de representantes dos principais setores envolvidos mesmo antes do encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional, segundo atestam muitos depoimentos nas audiências públicas submetidas à codificação, acredita-se que as prescrições para o acordo negociado em situações críticas apontadas por Sabatier e Weible foram atendidas.

Cabe registrar que, como já detalhado no subitem 6.2.5, encontram-se, na segunda e na terceira fases de estudo, registros de manifestações de tecnocratas esclarecidos que refletem uma maior abertura para a participação do setor privado, como defesas de utilização não apenas de instrumentos regulatórios, mas também de instrumentos econômicos. A própria posição dos integrantes dos membros dessa coalizão de que as concessões florestais deveriam estar restritas às Flonas não nega a participação do setor privado. Aqui também parece estar configurado aprendizado.

Entende-se que devem ser também percebidas como decorrentes de um processo de aprendizado orientado a políticas públicas as alterações progressivas de parcela do empresariado em relação às preocupações com a questão ambiental de uma forma ampla. Sem pretender criar diferenciações simplistas entre os membros do setor empresarial, e assegurado o entendimento de que, para o empresário madeireiro que atua na legalidade, a manutenção da floresta sob regime de manejo sustentável apresenta interesse econômico natural, não se pode deixar de considerar as manifestações de representantes do setor produtivo de que se deve assegurar a floresta “em pé” como um aprendizado.

São encontradas manifestações nesse sentido na terceira fase de estudo em diferentes atores, como a Associação dos Produtores Florestais Certificados da Amazônia, a Fiepa e outras entidades, constantes nos registros do NVIVO7. Os representantes do setor produtivo, como a Fiepa, atribuíram o pacto com entidades ambientalistas em torno da Lei de Gestão das Florestas Públicas, explicitamente, a um processo de amadurecimento de ambos os lados (SENADO FEDERAL, 2005, p. 14).

Ocorre que esse amadurecimento de parcela do setor produtivo, que pode ter entre suas causas o aprendizado entre sistemas de crenças, mas também uma influência mais ampla das inovações em nível internacional trazidas pela difusão das idéias do ambientalismo moderno e pela Rio-92, no lugar de alterar crenças dos desenvolvimentistas tradicionais, pelo que os dados e a aplicação do modelo indicaram, geraram o deslocamento dessas entidades para uma coalizão específica, a dos desenvolvimentistas modernos.

Por fim, cabe comentar um aspecto que integra os aspectos instrumentais dos sistemas de crenças e que, hoje, está no discurso de praticamente todas as coalizões: as posturas em relação ao zoneamento ecológico-econômico. As citações ao instrumento são tão frequentes, que se optou por não fazer registros específicos no NVIVO7. Se, em primeira análise, parece haver consenso entre as coalizões sobre a relevância do zoneamento ecológico-econômico, que poderia ser o resultado de um processo consoante a Hipótese de Aprendizado n° 01 do MCA, em leitura mais atenta percebe-se que os diferentes filtros conceituais das coalizões geram percepções totalmente distintas sobre o instrumento. Os tecnocratas esclarecidos e socioambientalistas parecem privilegiar a função de proteção associada à delimitação de áreas nas quais se impõem restrições às atividades econômicas, enquanto os desenvolvimentistas, especialmente os tradicionais, parecem privilegiar a delimitação de áreas nas quais se permitem as atividades econômicas. O impasse provavelmente só será resolvido mediante a

adoção de uma metodologia nacional unificada para o zoneamento ecológico-econômico, como propõe Sarney Filho (2007).

Diante do acima exposto, verifica-se a presença de elementos que respondem como vem ocorrendo o processo de aprendizado orientado a políticas públicas no âmbito do subsistema estudado, especialmente no que diz respeito a mudanças voltadas a assegurar maior participação do setor privado e descentralização administrativa, na forma da questão n° 03 inserida no problema da pesquisa.

O aprendizado orientado a políticas públicas está presente em variados momentos dos processos estudados e é fator importante de mudança política. Em diferentes situações, as dificuldades para que esse aprendizado ocorresse parecem ter sido grandes, configurando-se processos decisórios complexos e lentos. Essas dificuldades, já abordadas no item 5.3, serão comentadas também no capítulo 9.

Quanto ao aprendizado relacionado à maior participação do setor privado em ações executivas da política nacional de biodiversidade e florestas, há diferentes elementos que confirmam sua existência na fase mais recente de estudo. Vale dizer que se acredita que, complementarmente, outros fatores merecem ser considerados em relação à crescente participação do setor privado, como o poder econômico e político do setor produtivo para impor as concessões florestais e, até mesmo, pressões internacionais nesse sentido. Mudanças de porte no subsistema, em regra, demandam uma conjunção de fatores para sua ocorrência.

Em relação à descentralização administrativa, pode estar caracterizado o aprendizado político na forma prevista pela Hipótese de Coalizão n° 05 do MCA, mas as mudanças que vêm ocorrendo nesse sentido parecem ser mais diretamente explicadas pelo fato de os socioambientalistas serem atualmente a coalizão dominante no subsistema. Na atual gestão do MMA, há medidas de reforço do Sisnama acontecendo em âmbito mais amplo do que a política de biodiversidade e florestas. No que se refere especificamente às alterações efetivadas por meio da Lei de Gestão das Florestas Públicas, deve ser considerada, também, a possibilidade de as mudanças refletirem o atendimento de demandas políticas em sentido mais puro voltadas à descentralização de atribuições para estados e municípios.

Aborda-se, no capítulo seguinte, o quadro de aliados e oponentes no subsistema, complementando o estudo da dinâmica do subsistema e das relações de pactuação e competição entre os atores.

## 9 ALIADOS E Oponentes

Em visão mais tradicional, a divisão natural entre aliados e oponentes no subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas coloca, de um lado, os ambientalistas, incluindo agências estatais, organizações não-governamentais e algumas entidades de pesquisa, e, de outro, os representantes do setor produtivo. Os estudos já existentes sobre o processo de construção da Lei do Snuc (MERCADANTE, 2001, p. 190-231; SANTILLI, 2005, p. 103-135, 2007, p. 137-142) apontavam deficiências nessa divisão, uma vez que os conflitos entre os próprios ambientalistas, relacionados a visões diferenciadas sobre a política ambiental, ou seja, a diferentes sistemas de crenças, poderiam ter peso relevante em alguns dos impasses verificados no subsistema.

A análise dos processos legislativos e os resultados da aplicação do código de análise documental às audiências públicas selecionadas sugerem que o quadro de aliados e oponentes no subsistema é, realmente, mais complexo do que aponta a visão tradicional, envolvendo quatro coalizões – tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Além disso, indicaram que os diferentes sistemas de crenças dos atores, conformadores dessas quatro coalizões, constituem fator importante para explicação da falta de agilidade de o subsistema gerar *outputs* importantes para a política pública em questão, bem como de algumas dificuldades enfrentadas na implementação das decisões governamentais. Para desenvolver um pouco mais essa constatação, relacionada à questão nº 4 do problema da pesquisa, retomam-se a seguir, de forma resumida, os cinco subtemas ou módulos de estudo.

No processo de construção da Lei do Snuc, os preservacionistas, que integram os tecnocratas esclarecidos, e os socioambientalistas estiveram na linha de frente dos conflitos. Nesse caso específico, os entraves principais ao *output* político foram divergências internas entre ambientalistas.

Os desenvolvimentistas tradicionais surgiram apenas na fase final desse processo legislativo, mas, como apresentam em regra postura reativa à criação de áreas protegidas, sobretudo UCs de Proteção Integral, têm-se mantido atuantes. Nas audiências públicas posteriores à aprovação da Lei do Snuc, há diferentes casos de conflitos relativos à implantação ou ampliação de UCs em que desenvolvimentistas tradicionais, em graus variados, criam obstáculos à plena implementação da lei.

Hoje, pelo que se depreende das audiências públicas que foram objeto de codificação, as quatro coalizões têm atuação em relação a esse assunto. Além dos desenvolvimentistas tradicionais com sua postura reativa, mantêm-se os tecnocratas esclarecidos, com prioridade para as UCs de Proteção Integral, os socioambientalistas, com prioridade para as UCs de Uso Sustentável, mas também trabalhando as UCs de Proteção Integral, e os desenvolvimentistas modernos, com foco exclusivo nas UCs de Uso Sustentável. Essas diferentes visões estão associadas a um conjunto de outras crenças, aqui já detalhadamente examinadas, e continuam a gerar conflitos, conforme se constatou no V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, realizado em 2007.

No processo relativo às normas que regulam o acesso aos recursos genéticos e conhecimento tradicional associado, os dados apontam que, com algumas variações, têm atuação os tecnocratas esclarecidos, na defesa de um controle centralizado na União, os socioambientalistas, na defesa enfática dos direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais, e os desenvolvimentistas modernos, demandando regras que não obstaculizem os investimentos em ciência e tecnologia. Como já explicado, essas posturas retratam diferentes ênfases, não chegando a se configurar posições totalmente excludentes.

O trabalho coordenado pelo MMA que gerou uma proposta de um novo texto legal para regular o acesso aos recursos genéticos que está parado na Casa Civil, segundo depoimentos em algumas audiências públicas submetidas à codificação, procurou refletir uma posição de equilíbrio entre os posicionamentos dos diferentes grupos.

Carta enviada ao Presidente da República, em 4 de março de 2005, por mais de trinta organizações da sociedade civil, afirma que há uma série de divergências internas no Poder Executivo em relação à matéria, com propostas que trazem prejuízos potenciais às populações tradicionais, como a centralização dos benefícios em um fundo de desenvolvimento científico e tecnológico, e destaca a necessidade de o CGEN incluir representantes da sociedade civil (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS *et al.*, 2005). No documento, são apontados como articuladores de uma postura que prejudica as populações tradicionais o MCT, o Ministério da Agricultura e o MDIC. Parece haver, portanto, indícios de que os conflitos tecnocratas esclarecidos *versus* socioambientalistas estejam por trás da demora no encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional. Como há referência a atores novos, o Ministério da Agricultura e o MDIC, as outras duas coalizões podem estar também envolvidas nas disputas.

No vagaroso processo de elaboração da Lei de Proteção à Mata Atlântica, os ambientalistas, tecnocratas esclarecidos ou socioambientalistas, colocam-se em um dos pólos da disputa e os desenvolvimentistas tradicionais de outro. O conflito caracterizou-se por certo regionalismo: conforme já comentado, as demandas no sentido de atenuação da rigidez na proteção dos remanescentes foram geradas especialmente por representantes do setor produtivo dos estados da região sul. Nesse processo, as lutas entre as organizações ambientalistas que marcaram o Snuc não estão presentes. Em relação a um bioma com um grau de devastação como a Mata Atlântica, os ambientalistas pendem todos, logicamente com alguma variação de grau, para o preservacionismo.

Parece haver aproximação entre os tecnocratas esclarecidos e os socioambientalistas, também, nos debates que envolvem as reformulações do Código Florestal, com os ambientalistas colocando-se como grupo contra propostas geradas pelos desenvolvimentistas tradicionais. Há, contudo, registros de dissidências internas aos ambientalistas, já relatadas no subitem 5.3.4, com algumas organizações não-governamentais lutando contra a proposta elaborada no âmbito do Conama como texto alternativo à proposta Micheletto. A luta dessas entidades era, na verdade, pela preservação do Código Florestal com sua redação original, sem qualquer flexibilização na direção das demandas do setor produtivo, pelo que, se fosse aplicado o código de análise documental desta pesquisa a suas posições, provavelmente elas seriam classificadas no grupo dos tecnocratas esclarecidos. Como o Poder Executivo adotou uma medida provisória refletindo a proposta do Conama, que continua em vigor até hoje, as organizações não-governamentais com posição mais rígida na defesa da lei florestal foram derrotadas nessa disputa.

Mencionou-se, no item 8.3, a existência de debates atuais sobre a flexibilização das regras sobre as reservas legais das propriedades rurais que geraram manifestações vigorosas de entidades como o *Greenpeace* contra não apenas a proposta com conteúdo na linha das posturas dos desenvolvimentistas tradicionais, mas também contra a participação do MMA no processo de negociação (*GREENPEACE*, 2007, p.1). O ISA também apresentou críticas, assim como o Deputado Sarney Filho, no comando da Frente Parlamentar Ambientalista (*BOURSCHEIT*, 2007). Pode estar surgindo uma rachadura nas relações até agora sólidas entre os socioambientalistas.

Por fim, no processo de construção da Lei de Gestão das Florestas Públicas ocorre uma aproximação clara entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos. Pelas informações presentes nos documentos estudados, o pacto que “uniu em armas [...] atores

improváveis” (ANGELO, 2005) foi firmado com uma parcela do empresariado que já incorpora, pelo menos em seu discurso, preocupações ambientais relevantes.

Avalia-se que tais preocupações vão além de um exercício de retórica, inclusive porque, conforme já se enfatizou, para o madeireiro que trabalha na legalidade, com certificação ambiental e outros controles, a proposta de manutenção de uma parte considerável da Amazônia sob regime de manejo florestal sustentável apresenta interesse econômico evidente, se comparada com as alternativas de preservação total, de um lado, ou de substituição da floresta por uso alternativo do solo, de outro. Há vantagem econômica, também, associada ao próprio fato de, com as concessões florestais, não ser necessário despender recursos para a aquisição das terras a serem exploradas.

Pelos resultados da aplicação do MCA, deve-se enfatizar, há algumas organizações não-governamentais ambientalistas que estão inseridas na coalizão dos desenvolvimentistas modernos, pelo foco praticamente exclusivo em uso sustentável, instrumentos de mercado etc. O pacto envolveu também essas entidades e não parece tão inesperado como apontaram matérias veiculadas pela imprensa à época.

Não se acredita que a união entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos para a aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas possa ser entendida como a formação de uma coalizão de conveniência de curto prazo. Parece muito complicado falar em acertos desse tipo em relação a regras legais que tratam de contratos de concessão florestal com vigência de até quarenta anos. A explicação de um acordo negociado, gerado a partir da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, já analisada no capítulo 8, apresenta elementos de proximidade com a realidade de uma situação realmente crítica que lhe dão maior consistência.

Além disso, deve-se perceber que os sistemas de crenças dos socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos, apesar de diferenças consideráveis em seu conjunto, aproximam-se em temas como o uso sustentável, o que pode ter facilitado o pacto para a aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas.

Os registros apontam para os tecnocratas esclarecidos colocando-se em posição de oposição ou cautela em relação à proposta da Lei de Gestão das Florestas Públicas, com defesa, que parece bastante consistente do ponto de vista técnico, de que a opção das concessões florestais em Flonas assegura maior controle ambiental. Há anotações de alguns socioambientalistas com postura cautelosa nessa mesma linha, como os representantes do Governo do Amazonas. Em sua maioria, contudo, com maior ou menor número de demandas

de ajustes no texto então debatido, os socioambientalistas apoiaram a proposta do Poder Executivo. Os desenvolvimentistas tradicionais, por sua vez, posicionaram-se em grande parte contra a proposta ou procuraram, mediante barganha política, assegurar a inserção no texto da lei de dispositivos que viabilizassem a transferência de domínio de algumas terras públicas na Amazônia que se encontram ocupadas por proprietários rurais.

Permanece alguma dúvida sobre as razões que levaram as organizações não-governamentais socioambientalistas a apoiar tão vigorosamente um texto que prioriza as concessões florestais. Elas certamente têm pela frente, de agora por diante, uma difícil luta para assegurar a observância do dispositivo constante na Lei de Gestão das Florestas Públicas que prevê que áreas com potencial para destinação às comunidades locais não podem ter suas florestas concedidas à iniciativa privada. Uma explicação possível pode estar no próprio sistema de crenças dos socioambientalistas, que inclui a ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados. Como essas entidades acompanharam ativamente toda a elaboração da lei, mesmo antes do envio da proposta ao Congresso Nacional, elas podem ter-se sentido compromissadas com o processo político.

Como se vê, em cada um desses processos há um jogo peculiar de forças entre os quatro grupos ou entre parte deles. Analisados em seu conjunto, corrobora-se a afirmação, apresentada no item 7.4, de que os sistemas de crenças políticas dos atores do subsistema têm efeitos extremamente importantes nos processos de pactuação e competição referentes às deliberações nessa área de políticas públicas. Verifica-se, também, que os conflitos associados a idéias e valores têm contribuído para a dificuldade de o subsistema enfrentar a contento alguns dos problemas a ele apresentados, e concretizar mudanças. A dinâmica de atuação dos atores no subsistema, com fulcro nas crenças políticas, pode explicar alguns dos impasses existentes nos processos decisórios, bem como algumas dificuldades enfrentadas na implementação das decisões governamentais. Estão presentes, portanto, elementos de resposta às questões nº 1 e 4 do problema da pesquisa.

Deve-se mencionar que, apesar de as diferenças entre os sistemas de crenças serem aspecto sem dúvida essencial para a compreensão de impasses e dificuldades existentes no subsistema, o que foi comprovado pelos resultados deste trabalho, a dinâmica do subsistema inclui fatores institucionais e organizacionais que podem não estar refletidos nesses sistemas (BONAFONT, 2004, p. 123).

Além disso, apesar de os dados reunidos nesta pesquisa serem coerentes com a premissa do MCA de que as crenças do núcleo político (*policy core*) servem como primeiro filtro para que os atores do subsistema percebam aliados e oponentes, deve-se compreender que as redes de interação – e de alianças – entre os atores são bastante complexas. Há diferentes tipos de interação entre as coalizões, conforme acima demonstrado, além, é claro, da possibilidade de, em certos momentos, serem formadas coalizões de curto prazo, não calcadas em idéias e valores comuns, para obtenção de determinados objetivos políticos imediatos (ZAFONTE; SABATIER, 2004, p. 77).

Conforme já referido no capítulo 2, Sabatier e Weible, na publicação mais recente sobre o MCA, explicitam a relevância de as coalizões serem compreendidas de forma integrada, que também considere as abordagens relativas às redes de políticas públicas, bem como de serem desenvolvidos estudos para o aperfeiçoamento do modelo mediante a inserção de análises específicas, entre outras, sobre a ação coletiva e as variáveis institucionais que estruturam a formação e o comportamento das coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 208-209). Análises nesse sentido, contudo, ultrapassam o escopo da pesquisa.

Um estudo necessário, que caminha na direção do trabalho complementar com análise de redes hoje recomendado pelo próprio Sabatier, refere-se às relações entre as organizações não-governamentais preservacionistas, que parecem bem definidas enquanto grupo, e os outros integrantes da coalizão dos tecnocratas esclarecidos. Não há informações consistentes que possam auxiliar uma análise desse tipo, em decorrência dos problemas de sub-representação dos preservacionistas nos documentos trabalhados. As demais coalizões identificadas apresentam uma união mais evidente entre seus membros.

Por fim, deve ser dito que, apesar de a análise da estrutura de oportunidades das coalizões não integrar os objetivos desta pesquisa, as constatações advindas do estudo dos processos acima comentados indicam que o subsistema parece assegurar a explicitação das divergências e o jogo de forças aberto entre os grupos de atores. As próprias audiências públicas submetidas à codificação, que representam apenas uma parte das realizadas pelo Congresso Nacional, durante o período de estudo, que se relacionam à questão ambiental, são um indicativo consistente dessa abertura e do avanço na direção do pluralismo político, pelo menos nessa área particular de políticas públicas.

## 10 CONCLUSÕES

O objetivo geral desta pesquisa foi compreender como se articulou e evoluiu o subsistema de formulação da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, partindo do pressuposto de que existiam coalizões de atores específicas para essa questão, segundo o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999).

Procurou-se abordar, de forma integrada, o processo de mudança e estabilidade nessa área de políticas públicas e a atuação dos principais atores envolvidos, organizados segundo diferentes crenças políticas. Com este trabalho, abre-se uma perspectiva nova para análises sobre a política ambiental que destaquem o papel das idéias e dos valores, bem como o aprendizado político relacionado à capacidade de os atores modificarem posicionamentos a partir da experiência obtida, principalmente, na dinâmica interna do próprio subsistema. Cabe enfatizar que o estudo da política ambiental brasileira como produto da dinâmica de atuação dos atores nos subsistemas relativos à sua formulação é, ainda, uma linha de pesquisa muito pouco explorada.

Buscou-se entender, também, as relações entre o comportamento das coalizões de atores, estruturadas a partir de sistemas de crenças, com impasses decisórios, barreiras que se colocam para mudanças e outros tipos de dificuldades. Verificadas conexões entre a dinâmica de atuação dos atores integrantes do subsistema com dificuldades relevantes configuradas na política nacional de biodiversidade e florestas, complementa-se e inova-se em relação às explicações tradicionais que se apresentam para os problemas existentes nessa área, focadas em demasia na carência de recursos humanos e materiais.

Como objetivos específicos relacionados ao alcance do objetivo geral da pesquisa, decorrentes da própria estrutura do MCA, procurou-se identificar, descrever e analisar, em relação ao subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas, os seus principais atores, os principais eventos externos e internos que influenciaram a sua dinâmica, a estrutura básica dos sistemas de crenças políticas das coalizões de advocacia que o integram, as principais alterações na conformação e comportamento do subsistema, as principais decisões e mudanças ocorridas nesse campo de políticas públicas no período em estudo, bem como as principais dificuldades, associadas ao conflito de idéias e valores, que os atores do subsistema enfrentaram ao dar resposta aos problemas que lhes foram apresentados.

A intenção do trabalho não era verificar ou refutar as treze hipóteses do MCA desenvolvida por Sabatier e associados ao longo dos anos, que tratam da estruturação das coalizões, das mudanças ao longo do tempo no subsistema e do aprendizado orientado a políticas públicas. As principais hipóteses do MCA foram trabalhadas naquilo que se fez necessário para a compreensão da conformação e da dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas.

Ao longo desta dissertação, a apresentação das etapas de trabalho, as discussões conceituais e a análise dos achados da pesquisa foram organizadas tendo em vista facilitar a compreensão da aplicação do enquadramento teórico adotado, bem como das especificidades da dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas. Por isso, os principais resultados e conclusões serão comentados seguindo a ordem dos capítulos da dissertação.

A revisão de literatura completa sobre o modelo foi apresentada no capítulo 2. Cabe registrar que, como praticamente inexitem estudos e publicações em português que abordem o modelo desenvolvido por Sabatier e associados, o material sobre o MCA aqui reunido pode vir a ser bastante útil para outros pesquisadores. Foi incluído no capítulo, também, um quadro explicativo de outras abordagens teóricas que poderiam ter sido adotadas para dar respostas ao problema da pesquisa: o trabalho de Kingdon sobre as *multiple-streams* e as janelas de oportunidade; o modelo do equilíbrio interrompido de Baumgartner e Jones; e as metodologias de análise de redes de políticas públicas. Em comum entre o MCA e essas outras perspectivas, entre outros aspectos, tem-se a adoção do paradigma da racionalidade limitada. A opção pelo MCA foi justificada pela ênfase dada no modelo a idéias e valores, bem como por suas características integradoras, que viabilizam que se analisem, simultaneamente, o processo de formação da agenda, os padrões de estabilidade e mudança, e as relações entre os atores do subsistema.

Ainda no capítulo que traz a revisão da literatura, foi abordada a tipologia dos discursos do ambientalismo moderno desenvolvida por Dryzek (1997), adotada como referencial teórico complementar na pesquisa por sua conexão direta com idéias e valores expostos pelos atores do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas.

No capítulo 3, foi apresentado um panorama histórico e institucional da conservação da biodiversidade e da proteção das florestas como objeto de políticas públicas no Brasil, que resume a coleta de informações nesse sentido realizada tendo em vista subsidiar a aplicação do MCA. A compreensão de como se têm estruturado as ações governamentais nesse campo

constitui passo importante para apoiar todo o processo de aplicação do modelo, não apenas para a análise dos resultados gerados. Sobretudo nas etapas iniciais de aplicação do MCA, foi essencial ter informações consistentes sobre as organizações que atuam nessa área, as características mais relevantes de suas ações, as principais leis federais que estruturam o setor, entre outros pontos. Note-se que algumas características que marcam a atuação governamental na área de políticas públicas estudada, abordadas de forma sintética no capítulo, como a centralização de atribuições na esfera federal de governo, estão associadas a problemas difíceis de serem resolvidos no subsistema, até mesmo em razão da dependência de trajetória prevista por North (1993).

Foram colocadas nesse capítulo, ainda, algumas informações sobre as mudanças ocorridas após a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, e sobre o movimento socioambientalista, consideradas fundamentais para que se entenda a dinâmica de debates e conflitos em torno da política nacional de biodiversidade e florestas. Cabe mencionar que, se a referida conferência internacional incluiu, no paradigma da sustentabilidade, elementos relacionados não apenas à questão ambiental *stricto sensu*, mas também a aspectos sociais e políticos, essa visão mais ampla também marca o socioambientalismo.

No capítulo 4, foi exposta a metodologia da pesquisa, incluindo a definição de seu problema, os seus objetivos e os procedimentos metodológicos adotados. A definição do problema e dos objetivos foi tratada nesse ponto da dissertação, e não em sua parte inicial, pelo entendimento de que a análise desses elementos demanda compreensão prévia do MCA. Nos procedimentos metodológicos, foram explicados com detalhes todos os passos que compuseram a aplicação do modelo à política nacional de biodiversidade e florestas.

Consoante os autores do modelo recomendam, a análise de documentos públicos foi adotada como principal opção metodológica. A seleção dos documentos priorizou o material disponível no Congresso Nacional, mais especificamente as notas taquigráficas de audiências públicas em que diferentes atores governamentais e não-governamentais expuseram suas posições sobre a área de políticas públicas em questão. Depoimentos em audiências públicas, em outros países, têm funcionado como base de vários trabalhos aplicando o MCA. Foram reunidos, também, documentos sobre os principais processos legislativos relacionados ao tema que tramitaram no período em foco. Cumpre dizer que, como o sistema jurídico brasileiro prioriza normas escritas para regular as ações dos atores governamentais e não-governamentais, a atuação de eventuais coalizões de advocacia no Legislativo é,

provavelmente, mais intensa do que ocorre, por exemplo, nos EUA. Com isso, reforça-se o potencial de se encontrarem informações relevantes nas audiências públicas e outros documentos do Congresso Nacional.

Em razão da extensão e complexidade do tema biodiversidade e florestas, cinco subtemas ou módulos de pesquisa foram estruturados: (i) Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc); (ii) acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado; (iii) proteção do bioma Mata Atlântica; (iv) Código Florestal e controle do desmatamento; e (v) gestão das florestas públicas. Nos debates e conflitos sobre esses subtemas, que abrangem os principais assuntos tratados pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, encontrou-se um rico material sobre as idéias e os valores dos atores que integram o subsistema.

Na exposição dos procedimentos metodológicos inserida no capítulo 4, cabe destacar, entre outros pontos, a importância do processo de construção do código de análise documental, que posteriormente foi aplicado pela autora nas notas taquigráficas das audiências públicas com o apoio do *software* NVIVO7. Conforme já referido, os próprios Sabatier e Jenkins-Smith consideram a construção do código uma etapa de trabalho árdua e extremamente relevante. Para que se conseguisse estruturar o código, foi necessário realizar um estudo preliminar do conteúdo de todos os documentos selecionados, bem como procurar captar os principais elementos de divergência existentes entre os atores do subsistema. Diante do significado da etapa, o código de análise documental foi submetido à validação por juízes, medida necessária também para eliminar eventuais subjetividades em seus componentes e itens, que pretendem espelhar a diversidade de crenças políticas encontradas nos diferentes atores que atuam no subsistema.

No capítulo 5, procurou-se organizar os principais eventos internos e externos que influenciaram a dinâmica do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas entre 1992 e 2006, atendendo-se um dos objetivos específicos da pesquisa. Como seria inviável reunir informações sobre todas as ações implementadas pelo Poder Executivo nesse período, e também por coerência metodológica, o foco foi direcionado para os cinco módulos de pesquisa e para os debates inseridos nos documentos selecionados como base da análise.

Optou-se por dividir o período de estudo em três fases: (i) 1992-1998; (ii) 1999-2002; e (iii) 2003-2006. Essa divisão, que apresenta relação com trocas de comando no MMA, foi estabelecida com base no estudo preliminar dos documentos realizado para a construção do código de análise documental. Nesse estudo, foram encontrados indícios de que tais trocas de

comando estavam relacionadas a alterações importantes no comportamento do subsistema, o que é coerente com as previsões do MCA sobre mudança política.

Na primeira fase, foi verificado um impulso das iniciativas do Governo federal no campo de políticas públicas estudado, provavelmente influenciado pela Rio-92. Na segunda fase, foram colocados como pontos de destaque, entre outros, a aprovação da Lei do Snuc e a mobilização da sociedade civil em relação às alterações do Código Florestal. Na terceira fase, foram apresentadas como marcos as aprovações da Lei de Gestão das Florestas Públicas e da Lei da Mata Atlântica.

Foi incluída no capítulo 5, ainda, uma análise dos principais embates ocorridos no Legislativo sobre os subtemas dos módulos de pesquisa, com destaque para as divergências de crenças políticas verificadas entre os atores. Foi constatado que, não obstante grande parte dos atores serem os mesmos nos diferentes conflitos, cada processo apresenta peculiaridades importantes.

Mediante o estudo desses processos legislativos, obtiveram-se dados sobre os atores e suas crenças, as principais decisões e mudanças políticas, bem como sobre impasses decisórios e outras dificuldades relacionadas às divergências entre os atores, que subsidiaram as etapas posteriores de trabalho. Cabe perceber que, mesmo antecedendo o processo propriamente dito de aplicação do MCA, os achados sobre esses embates no Legislativo, por si só, configuram alcance parcial de alguns objetivos específicos da pesquisa.

No capítulo 6, foram apresentados os resultados obtidos com a aplicação do código de análise documental aos documentos selecionados. Em primeiro lugar, foram organizadas as informações sobre os principais atores que participaram dos debates inseridos nos documentos. Depois, foram expostos os resultados em relação às diferentes crenças que compunham o código de análise documental. Na seqüência, foram detalhados, para os atores selecionados por terem maior número de manifestações registradas como relevantes ou posicionamentos que refletissem com maior clareza as divergências existentes no subsistema, todo o conjunto de suas crenças políticas e sua evolução ao longo do tempo.

No grupo dos atores governamentais, as participações mais intensas foram do MMA e do Ibama, o que era esperado. Com participações menos freqüentes, surgiram o MCT e entidades a ele vinculadas, a Funai, a Embrapa e outros. Cabe registrar que participaram das audiências públicas alguns atores individuais com posição bastante elevada no sistema decisional referente à política nacional de biodiversidade e florestas, havendo manifestações de ministros, titulares de secretarias e outras autoridades. No grupo das organizações não-

governamentais, houve participação constante de entidades com diferentes tipos de atuação, não raro redes de organizações. Foi detectada uma sub-representação das organizações não-governamentais com trabalho mais tendente ao preservacionismo ou conservacionismo tradicional, deficiência que foi suprida parcialmente com o apoio de outras fontes documentais e publicações relativas aos processos legislativos estudados. Nas entidades que representam o setor produtivo, foi verificada concentração no setor agrícola e madeireiro, decorrente do próprio objeto da pesquisa, com participações, sobretudo a partir da segunda fase de estudo, de entidades como a CNA, Fiepa e várias outras. Além disso, foram registradas participações de entidades de pesquisa e, não tão freqüentemente, da comunidade acadêmica, bem como de representantes do Ministério Público, representantes de governos estaduais e municipais e muitos parlamentares. De uma forma geral, assegurada a devida cautela com generalizações, o quadro de atores confere representatividade aos achados da pesquisa.

Os resultados em relação aos diferentes tipos de crenças mostraram que os componentes do código de análise documental traduzem bem as diferentes posturas dos atores sobre a política pública em questão, refletidas, conforme prevê o MCA, sobretudo nos itens do *policy core*. Foram encontradas posições contrastantes, também, nos componentes do *deep core*, cuja abrangência ultrapassa a política de biodiversidade e florestas.

Cabe dizer que foi verificado um pequeno número de manifestações com posturas extremamente rígidas do ponto de vista da proteção ambiental, o que pode representar reflexo da sub-representação de certas organizações não-governamentais ambientalistas, mencionada acima, mas também um indicativo que posicionamentos mais radicais estejam em declínio após a Rio-92. De forma inversa, foram encontradas várias posturas na linha de oposição aos instrumentos de política ambiental, em declarações emitidas por representantes do setor produtivo e, principalmente, por parlamentares que integram a bancada ruralista.

Mediante a análise dos dados gerados pelo processo de codificação das audiências públicas e dos documentos relativos aos processos legislativos estudados, exposta no capítulo 7, foi detectada a existência de grupos de atores estruturados segundo quatro diferentes sistemas de crenças. A partir dessa constatação, foi organizada uma escala de valores representando as posições de cada grupo quanto a cada um dos itens que integram os componentes do código de análise documental. Posteriormente, foi mensurado o grau de afastamento das posturas encontradas, nos principais atores, em relação ao posicionamento padrão previsto para as coalizões identificadas como existentes.

Diante da coerência entre os resultados dessa mensuração e das análises puramente qualitativas realizadas em relação aos processos estudados, pode-se afirmar que a aplicação do MCA à política nacional de biodiversidade e florestas entre 1992 e 2006 confirma a existência de um subsistema organizado segundo coalizões de advocacia que se distinguem por suas idéias e valores. Reforça-se, assim, o pressuposto assumido na apresentação do objetivo geral da pesquisa.

Há quatro grupos atuando no subsistema, cada qual com um sistema próprio de crenças sobre o mundo e a política pública em questão:

- os tecnocratas esclarecidos;
- os socioambientalistas;
- os desenvolvimentistas modernos
- os desenvolvimentistas tradicionais.

Os tecnocratas esclarecidos, entre as quatro coalizões, são os que demonstram o maior grau de rigidez na defesa da proteção ambiental e no cuidado com as futuras gerações. Os dados apontam que esse grupo apresenta crenças como: prioridade para a preservação dos recursos naturais; defesa de um Estado que, pelo menos no que se refere às ações em prol do meio ambiente, caracteriza-se mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos; prioridade para o conhecimento técnico-científico; tendência ao entendimento de que as decisões governamentais importantes relativas à política ambiental devem estar centralizadas na União; ênfase no papel dos instrumentos regulatórios de política ambiental; prioridade para as Unidades de Conservação de Proteção Integral; e outras já apresentadas na dissertação. A autora propôs a seguinte frase-símbolo para o grupo: “eu defendo a proteção ambiental e acredito nos técnicos”.

Os socioambientalistas reúnem os atores que estão próximos do seguinte conjunto de crenças: foco na equidade intrageracional e intergeracional, bem como na conciliação entre uso sustentável e preservação; ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados; valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais; defesa enfática dos direitos das populações tradicionais; prioridade para as Unidades de Uso Sustentável, com admissão de que as Unidades de Conservação Integral são necessárias em determinados casos; valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental; preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais; e outras já apresentadas na dissertação. Aqui foram sugeridas duas frases-símbolos: “saudades de Chico Mendes” ou “vamos discutir isso democraticamente?”.

Os desenvolvimentistas modernos, cujo grupo foi desenhado a partir das posições de alguns representantes do setor produtivo que já explicitam preocupações ambientais, inclui atores com as seguintes crenças: foco claro no uso sustentável dos recursos naturais; defesa de um Estado mínimo; valorização enfática dos instrumentos voluntários de política ambiental, isoladamente ou em conjunto com instrumentos voluntários associados à auto-regulação do setor produtivo; prioridade para as UCs de Uso Sustentável; defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais; e outras já apresentadas na dissertação. A frase-símbolo, nesse caso, é “eu tenho preocupações ambientais e acredito no mercado”.

Por fim, os desenvolvimentistas tradicionais incluem os atores para os quais, com algumas diferenças de grau, o crescimento econômico não deve ser obstaculizado por preocupações com a proteção do meio ambiente. São crenças desse grupo, entre outras: visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro; defesa de um Estado com presença marcante não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico; oposição aos instrumentos de política ambiental e às Unidades de Conservação; etc. A frase-símbolo escolhida pela autora como representativa do grupo foi “eu quero crescimento econômico à moda antiga”.

Com a identificação, descrição e análise da estrutura básica dos sistemas de crenças políticas associados aos diferentes grupos de atores, considera-se atendido esse objetivo específico da pesquisa. Deve-se destacar que os conjuntos de crenças dessas coalizões apontados neste trabalho são construtos que representam tipos ideais. A inserção de um ator individual ou coletivo em um dos quatro grupos deve ser efetivada pela mensuração do grau de proximidade com cada conjunto de crenças, por meio de cálculo similar ao aplicado nesta pesquisa.

Ainda no capítulo 7 da dissertação, foi apresentada a classificação dos atores selecionados segundo essas quatro coalizões, bem como comentados recursos e estratégias utilizados pelas coalizões, e as relações entre seus discursos e a tipologia explorada por Dryzek (1997).

O MMA foi classificado como tecnocrata esclarecido na primeira fase, ficou em uma posição de empate entre os grupos dos tecnocratas esclarecidos e dos socioambientalistas na segunda, e posicionou-se claramente entre os socioambientalistas na terceira. O Ibama apresenta uma proximidade constante com as crenças dos tecnocratas esclarecidos durante as três fases, sendo classificado como socioambientalista apenas na última. O MCT mantém-se entre os tecnocratas esclarecidos nas três fases. Entre as organizações não-governamentais, a

dominância é da posição socioambientalista, com vários exemplos possíveis, como o Fórum das Ongs, o ISA, o WWF etc. O melhor exemplo das organizações não-governamentais que integram os tecnocratas esclarecidos está na Rede Pró-Unidades de Conservação da Natureza. As entidades que representam o setor produtivo dividem-se entre a coalizão dos desenvolvimentistas modernos, com concentração de exemplos do setor industrial, e a coalizão dos desenvolvimentistas tradicionais, com concentração de exemplos do setor agropecuário. Entre os desenvolvimentistas modernos há, também, algumas organizações não-governamentais.

Cabe dizer que, como os dados utilizados na pesquisa concentram-se nos atores coletivos que atuaram nos debates mais importantes ocorridos no Legislativo, para a definição detalhada dos integrantes de cada coalizão, haveria necessidade de estudos complementares. Esses estudos são relevantes até mesmo para que sejam trabalhadas as posições individuais das entidades que integram as redes de organizações não-governamentais analisadas. De toda forma, acredita-se que as posições dos principais atores do subsistema estão representadas nos debates em relação as quais foi aplicado o MCA.

Os recursos utilizados pelas coalizões têm sido um dos elementos menos estudados no âmbito do MCA. O tema foi abordado resumidamente na dissertação, uma vez que o código de análise documental foi estruturado para captar essencialmente a diversidade de crenças. As análises realizadas permitiram verificar a relevância de as coalizões terem membros em posição de autoridade, tropas mobilizáveis, recursos financeiros e apoio na opinião pública.

Foram encontradas correlações entre as crenças das quatro coalizões e os discursos do ambientalismo moderno apresentados por Dryzek, mas a realidade brasileira imporia alguns ajustes na lógica classificatória do referido autor. Se, por exemplo, os tecnocratas esclarecidos aproximam-se do racionalismo administrativo na defesa dos instrumentos regulatórios e das burocracias, não se enquadram na posição neutra desse discurso quanto a preocupações com estoques finitos de recursos, ecossistemas etc. Pelo contrário, os tecnocratas esclarecidos têm forte atenção com essas entidades, aproximando-se nesse aspecto do *survivalism*. No item específico da dissertação, pode ser encontrada uma análise sobre as demais coalizões em relação a esse aspecto.

Deve-se notar que o período estudado mostrou uma variação importante no equilíbrio de forças no subsistema. Até 1998, a coalizão dos tecnocratas esclarecidos era dominante. Entre 1999 e 2002, os dados apontaram para um período de transição. A partir de 2003, consolidou-se o domínio dos socioambientalistas.

Cabe perceber que o denso conjunto de informações e análises apresentadas nos capítulos 6 e 7 leva ao alcance de diferentes objetivos específicos da pesquisa. Foram identificados os principais atores do subsistema, com interesses que se refletem nos sistemas de crenças políticas associados às coalizões. Os perfis de atuação, que também se relacionam aos diferentes conjuntos de idéias e valores, bem como a influência dos grupos de atores na formulação da política, estão abordados nas considerações sobre os recursos utilizados pelas coalizões e sobre o equilíbrio de forças no subsistema. Os achados sobre a evolução ao longo do tempo das crenças dos principais atores, quando reunidos com as abordagens posteriores sobre a dinâmica do subsistema, configuram atendimento dos objetivos de identificar, descrever e analisar as principais alterações na conformação e comportamento do subsistema no período em foco, bem como mudanças importantes ocorridas na política nacional de biodiversidade e florestas.

Deve ser registrado que os capítulos 8 e 9 da dissertação devem ser ambos compreendidos como relativos ao estudo da dinâmica do subsistema. No primeiro, foi dedicada atenção às principais hipóteses do MCA desenvolvidas por Sabatier e associados ao longo dos anos. No segundo, foram tratadas especificamente as conformações de aliados e oponentes no âmbito do subsistema, que apresentam algumas variações de acordo com cada módulo de pesquisa.

Mesmo não se objetivando verificar ou refutar as hipóteses do MCA, o seu estudo mostrou-se relevante para a compreensão da dinâmica do subsistema. Foram encontrados indícios consistentes que corroboram a Hipótese de Coalizão nº 01, as Hipóteses de Mudança nº 01 e 02, e as Hipóteses de Aprendizado nº 01 e 05 do MCA. Outras hipóteses também foram comentadas.

Foi confirmado que, no âmbito do subsistema em tela, o alinhamento de aliados e oponentes em relação às controvérsias do núcleo político (*policy core*) tende a ser estável ao longo de uma década ou mais. Foi comprovado que atributos fundamentais da atuação governamental tendem a não ser significativamente revisados enquanto uma mesma coalizão estiver no poder. Foi constatada a importância de fatores externos para a mudança política, como mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governamentais etc. Em relação ao aprendizado orientado a políticas públicas, foram explorados exemplos relevantes que confirmam sua ocorrência na forma prevista pelo MCA.

Aspecto importante relacionado ao aprendizado orientado a políticas públicas diz respeito aos mais recentes aperfeiçoamentos do modelo que ainda não geraram acréscimos ou

atualizações em suas hipóteses. Segundo a lógica tradicional do MCA, o aprendizado político, na maior parte das vezes, alcança os aspectos instrumentais dos sistemas de crença. Modificações no núcleo político (*policy core*) em geral demandam fatores exógenos.

Ocorre que, entre os aperfeiçoamentos recentemente propostos, prevê-se que acordos negociados em situações críticas podem gerar alterações mais amplas, que envolvam um ou mais componentes importantes do núcleo político (*policy core*) dos sistemas de crenças. O choque interno a partir de eventos focalizadores de porte também teria esse potencial.

Pelas análises apresentadas na dissertação, os acordos negociados em situações críticas parecem uma explicação bastante razoável para a priorização das concessões florestais como alternativa para obter maior controle do desmatamento na Amazônia. Como esses acordos negociados apresentam relação com o *feedback* interno derivado da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, está caracterizado o aprendizado orientado a políticas públicas.

Avalia-se que devem ser entendidas como refletindo aprendizado político, também, as manifestações de alguns tecnocratas esclarecidos que demonstram uma maior abertura para a participação do setor privado, como as defesas de utilização não apenas de instrumentos regulatórios, mas também de instrumentos econômicos. Note-se que a própria posição dos integrantes dos membros dessa coalizão de que as concessões florestais deveriam estar restritas às Flonas não nega a participação do setor privado.

Portanto, quanto ao aprendizado relacionado à maior participação do setor privado em ações executivas da política nacional de biodiversidade e florestas, sua existência está configurada na fase mais recente de estudo. Em relação à descentralização administrativa, pode estar caracterizado o aprendizado político com base na Hipótese de Coalizão nº 05 na decisão tomada pelo relator da Lei de Gestão das Florestas Públicas, mas as mudanças que vêm ocorrendo nesse sentido parecem ser mais diretamente explicadas pelo fato de os socioambientalistas serem atualmente a coalizão dominante.

Deve ser enfatizado que os exemplos trabalhados mostram que o aprendizado orientado a políticas é fator importante de mudança. Se a pesquisa tivesse envolvido mais dados sobre aspectos instrumentais, provavelmente esta constatação apresentar-se-ia com vigor nos resultados no trabalho.

Pela análise dos processos legislativos estudados, ficou comprovado que a dinâmica de atuação dos atores, com fulcro nos sistemas de crenças, pode explicar parte relevante dos impasses verificados no subsistema, explicitando aspecto tratado em um dos objetivos específicos da pesquisa.

Os anos de demora para aprovação da Lei do Snuc, marcados pelos conflitos entre os preservacionistas, que integram a coalizão dos tecnocratas esclarecidos, e os socioambientalistas, são exemplo evidente de que a divergência entre crenças pode dificultar muito a efetivação de *outputs* importantes em termos de políticas públicas. As dificuldades enfrentadas com os desenvolvimentistas tradicionais para a implantação de unidades de conservação, por sua vez, demonstram que esses problemas ultrapassam os processos decisórios e atingem a implementação das ações governamentais.

O longo processo de tramitação da Lei de Proteção à Mata Atlântica, caracterizado por divergências com ambientalistas de uma forma mais ampla, provavelmente integrantes das coalizões dos tecnocratas esclarecidos e dos socioambientalistas, em um pólo e os desenvolvimentistas tradicionais em outro, é outra demonstração importante de que as diferenças de crenças podem contribuir, sobremaneira, para impasses nos processos decisórios. O mesmo pode ser dito do processo sem solução final que envolve as alterações do Código Florestal. Por sua vez, as indefinições em relação às regras para acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado também estão relacionadas a diferenças entre sistemas de crenças, sem prejuízo de outros fatores explicativos atinentes à própria complexidade técnica e política que caracteriza esse subtema específico.

De uma forma geral, a aplicação do MCA à política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006 demonstrou que o modelo é bastante apropriado para situações que envolvem conflito político substancial e alta complexidade técnica, como previsto por seus autores. Entende-se que os objetivos definidos para a pesquisa, conforme explicitado ao longo deste capítulo, foram alcançados.

Quanto às questões que integram o problema da pesquisa, avalia-se que os resultados forneceram subsídios que possibilitaram respondê-las de forma consistente, como já constatado no item 7.4 e nos capítulos 8 e 9. Sinteticamente, podem ser apresentadas as seguintes respostas:

- os sistemas de crenças políticas dos atores que conformam o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas têm efeito direto e significativo nos processos de pactuação e competição referentes às deliberações que ocorrem nessa área de políticas públicas;
- na dinâmica de mudança e estabilidade na política de biodiversidade e florestas, os fatores externos estão na base da explicação de alterações de maior vulto, mas o processo interno de relacionamento entre os atores do subsistema também tem impacto

nas decisões que reorientam as ações desenvolvidas nessa política, impacto este que não se restringe a aspectos instrumentais ou secundários;

- o aprendizado orientado a políticas públicas está presente em variados momentos dos processos estudados e é fator importante de mudança política, sendo que:
  - foi confirmada a existência do aprendizado relacionado à maior participação do setor na fase mais recente de estudo;
  - foram encontrados indícios do aprendizado relacionado à descentralização administrativa, mas outros fatores, como a alteração da coalizão dominante no subsistema, parecem explicar melhor as mudanças, ainda não consolidadas, que vêm ocorrendo nesse sentido;
- as dificuldades para que o subsistema gere determinadas respostas importantes e concretize mudanças, bem como para que o aprendizado orientado a políticas públicas ocorra, não raro, são grandes, configurando-se processos decisoriais lentos e complexos, marcados por conflitos entre os diferentes sistemas de crenças políticas dos atores.

Diante do exposto, considera-se que a pergunta central da pesquisa – como se articulou e evoluiu o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006 –, está respondida.

Impõe-se que se apresentem algumas sugestões de estudos complementares em relação ao tema, que demandarão apoio também em outras perspectivas teóricas. Sobre esse ponto, cabe lembrar que, na obra mais recente lançada sobre o modelo, Sabatier e Weible explicitam a relevância da aplicação do MCA de forma integrada com outras abordagens.

São linhas promissoras para estudos complementares ao trabalho apresentado nesta dissertação, entre outras:

- o estudo das diferentes relações entre os integrantes do subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas mediante metodologias de análise das redes de políticas públicas;
- a definição detalhada dos integrantes das coalizões aqui identificadas;
- a análise do papel das lideranças nas coalizões aqui identificadas;
- a aplicação do código de análise documental elaborado para esta pesquisa a documentos gerados no âmbito do Poder Executivo, como os que trazem a íntegra das reuniões do Conama;

- a investigação das variáveis institucionais que influenciam os posicionamentos dos diferentes atores no subsistema, abordando os mecanismos de dependência de trajetória e outros aspectos importantes;
- a verificação dos efeitos das inovações tecnológicas nos posicionamentos dos atores do subsistema;
- a ampliação da pesquisa a outros campos da política nacional do meio ambiente, como a agenda marrom, viabilizando análises comparativas;
- a análise das interfaces entre os subsistemas nacional e internacional nessa área, ponto em que o subtema do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado parece ser uma interessante opção como objeto de estudo.

Em suma, o MCA parece abrir um instigante caminho para novas pesquisas. Asseguradas algumas complementações com o apoio de outros enquadramentos teóricos, será possível chegar a resultados que reflitam fidedignamente a complexa realidade dos subsistemas relacionados à política ambiental brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Conversa de corredor. **O eco**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2007. Disponível em <http://www.oeco.com.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=83&textCode=22701&date=1182439200000>. Acesso em: 25 jun. 2007.
- ANGELO, Cláudio. Lei de florestas vira moeda no Congresso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A37, 15 dez. 2005.
- ARAÚJO, Ana Valéria. Acesso a recursos genéticos e proteção aos conhecimentos tradicionais associados. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. p. 85-99.
- \_\_\_\_\_; LEITÃO, Sérgio. Socioambientalismo, Direito Internacional e Soberania. In: SILVA, Letícia B.; OLIVEIRA, Paulo C. (Orgs.). **Socioambientalismo: Uma Realidade**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 27-46.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. **Tributação ambiental e reforma tributária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/tema13/pdf/303077.pdf>. Acesso em: 12 out. 2007. Relatórios especiais da Consultoria Legislativa.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS *et al.* **Carta enviada ao Presidente da República**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.ecoagencia.com.br/index.php?option=content&task=view&id=399&Itemid=2>. Acesso em: 20 out. 2007.
- BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. 10. ed. Belmont: Thompson, 2004.
- BAUMGARTNER, Frank. R. **Punctuated Equilibrium Theory and Environmental Policy**. Seattle: University of Washington, [200-]. Texto para a disciplina Political Science 405. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/bjones/agendacourse/BaumgartnerPE.pdf>. Acesso em: 20 out. 2007.
- BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- BORN, Rubens H. Agenda 21 Brasileira. In: CAMARGO, Aspásia; *et al.* (Org.). **Meio ambiente no Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 79-97.

BOURSCHEIT, Aldem. Negociação perigosa. **O Eco**, Rio de Janeiro, 26 out. 2007.

Disponível em:

<http://arruda.rits.org.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=24659&date=currentDate&contentType=html>. Acesso em: 28 out. 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal *et al.* **Exposição de Motivos para a Mensagem Presidencial n° 977**. Encaminha ao Congresso Nacional emenda que pretende incluir entre os bens da União o patrimônio genético. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **SISNAMA: documento preparatório para a primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 2003. Disponível em [http://www.mma.gov.br/conferencianacional/area.cfm?id\\_area=426](http://www.mma.gov.br/conferencianacional/area.cfm?id_area=426). Acesso em: 30 out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Resultado da Pesquisa com os Delegados Participantes da Segunda Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil**. Brasília, DF, 2007.

CALMON, P. C. P.; MARCHESINI, Marcelo. **Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental**. Brasília, DF, 2007. Trabalho apresentado no XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. **Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação: notas taquigráficas do dia 26 nov. 1996** [período matutino]. Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. **Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação: notas taquigráficas do dia 26 nov. 1996** [período vespertino]. Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. **Notas taquigráficas da audiência pública sobre as unidades de conservação no Brasil realizada no dia 15 abr. 1999**. Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. **Notas taquigráficas da audiência pública sobre as alterações no Código Florestal Brasileiro realizada no dia 26 abr. 2000**. Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e flora brasileiras. **Notas taquigráficas da reunião realizada no dia 28 nov. 2002**. Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e flora brasileiras. **Relatório final**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/51legislatura/cpitrafi/elatoriofinal.html>. Acesso em: 10 fev. 2007

\_\_\_\_\_. **Notas taquigráficas da reunião do grupo de trabalho para debate do PL 3.285/1992 realizada no dia 27 nov. 2003**. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. CPI da Biopirataria. **Notas taquigráficas da reunião realizada no dia 09 mar. 2005**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpibiopi/notas/nt09032005.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Comissão Especial de Gestão das Florestas Públicas. **Notas taquigráficas da reunião realizada no dia 12 mai. 2005**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Seminário Ação pelo IR Ecológico: programação**. Brasília, DF, 2006. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cmads/seminarios.html>. Acesso em: 20 set. 2007.

\_\_\_\_\_. CPI da Biopirataria. **Relatório final**. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2006.

CAMELO, Alda; ARAÚJO, Suely M. V. G. **Comentários sobre o projeto de lei que regula a gestão de florestas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Estudos da Consultoria Legislativa.

CAPOBIANCO, João Paulo R. Artigo-base sobre os biomas brasileiros. In: CAMARGO, Aspásia; *et al.* (Org.). **Meio ambiente no Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 117-155.

CARTER, Neil. **The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1995.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraRioMA.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2007.

CRENSON, Mathew. A. **The Un-politics of Air Pollution**. Baltimore: John Hopkins Press, 1971.

CROCETTI, Melissa. Terra de ninguém? (Entrevista com Tasso Azevedo). **Revista EcoTerra Brasil**, Curitiba, fev. 2005. Disponível em <http://www.ecoterrabrasil.com.br>. Acesso em: 20 jul. 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DE LEON, Peter. Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 22, n. 1, p. 176-185, mar. 1994.

DRUMMOND, José Augusto de. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, n. 3 e 4, p. 127-149, 1998.

DRYZEK, John S. **The Politics of Earth: Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 19. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

ELLIOT, Chris; SCHLAEPFER, Rodolphe. The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. **Journal of European Public Policy**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 642-661, ago. 2001.

ENEA, Piergiacomo P. Antropocentrismo, biocentrismo, ecocentrismo: uma panorâmica di filosofia ambientale. **Energia, Ambiente, Innovazione**, [S.l.], n.2, p. 72-86, out. 2004. Disponível em <http://wds.bologna.enea.it/articoli/04-10-22-pagano-eai.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2007.

FALEIROS, Gustavo. Enfim, aprovado. **O eco**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2006. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=19815&date=1164842160000>. Acesso em: 20 set. 2007.

FANZERES, Andréia. Manifesto pela conservação. **O eco**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2007. Disponível em <http://www.oeco.com.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=22722&date=1182457200000>. Acesso em: 25 jun. 2007.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, São Paulo, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2007.

FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e conseqüências. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, Belo Horizonte, p. 114-123, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. **Acta Amazonica**, v. 36, n. 3, Manaus, p. 395-400, 2006. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/aa/v36n3/v36n3a18.pdf](http://www.scielo.br/pdf/aa/v36n3/v36n3a18.pdf). Acesso em: 20 out.2007.

FIGUEIRO, Guilherme P.; LEUZINGER, Márcia D. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**, n. 21, p. 83-91, jan.-mar. 2001.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Dissertação de mestrado.

FRANCO, José Luiz de A. Natureza no Brasil: Idéias, Políticas, Fronteiras (1930-1992). In: Luiz Sérgio Duarte da Silva. (Org.). **Relações Cidade-Campo: Fronteiras**. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 212-258, jun. 2000. Disponível em: [http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_Frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf). Acesso em: 10 mar. 2007.

GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, EUA: MIT Press, 2004.

GIL, Antônio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GILMOUR, Robert S.; HALLEY, Alexis A. **Who Makes Public Policy?** New Jersey: Chatam House, 1994.

GONÇALVES, Graziela T. **Políticas Públicas e Assimetrias de Poder no Avanço da Soja na Amazônia Legal**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. Dissertação de mestrado.

GRANOVETTER, Mark. The Myth of Social Network Analysis as a Special Method in the Social Sciences. **Connections**, [S.l.], n. 13, p. 13-16, fev. 1990. Disponível em: <http://www.stanford.edu/dept/soc/people/mgranovetter/index.html>. Acesso: 15 mai. 2007.

GREENPEACE. **A Descentralização da Gestão Ambiental na Amazônia Brasileira**. [S.l.], 2006. Disponível em: [http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/briefing\\_descentralizacao.pdf](http://www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/briefing_descentralizacao.pdf). Acesso em: 20 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. **É preciso dizer não ao projeto “floresta zero”**. Documento distribuído na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados no dia 17 out. 2007.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. In: DRYZEK, John; SCHLOSBERG, David (Ed.). **Debating the Earth –The Environmental Politics Reader**. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 23-34.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Don Mills: Oxford University Press, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Projeto Prodes: monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. **Estimativas anuais desde 1988**. São José dos Campos, 2007. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>. Acesso em: 8 mar. 2007.

KELLE, Udo. Análise com auxílio de computador: codificação e indexação. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 393-415.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. Londres: Pinter, 1998. (Critical Political Studies).

\_\_\_\_\_. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 31, n. 4, p. 481-499, nov. 2003.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Nova York: Longman, 1995.

KLIJN, E. H. Policy Networks: an Overview. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (Ed.). **Managing Complex Networks**. Londres: Sage, 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256.

\_\_\_\_\_; ST CLAIR, Gilber K. The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 149-175.

LIMA, André. **Gestão Territorial como Função Socioambiental do Estado Brasileiro e o Zoneamento Ecológico-Econômico**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. Dissertação de mestrado.

LINDQUIST, Evert A. **Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research**. [S.l.], 2001. Disponível em: [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/109569478910359907080discerning\\_policy.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/109569478910359907080discerning_policy.pdf). Acesso em: 15 mar. 2007.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEADOWS, Donella H. *et al.* **Limites do Crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

McLAIN, Rebecca J. **The Development of Ecosystems Management as an Organizing Principle for the U.S. Forest Policy**. Seattle: Washington Center for the Study of American Politics and Policy – University of Washington, 1993. Texto para a disciplina Political Science 575.

MERCADANTE, Maurício. Uma Década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do Snuc. In: BENJAMIN, Antônio H. (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

\_\_\_\_\_. **Avanços na implementação do Snuc e desafios para o futuro**. Brasília, DF, 2007. Trabalho apresentado no V CBUC – Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.

\_\_\_\_\_. **Depoimento escrito sobre a política nacional de biodiversidade e floresta nos anos de 1992 a 1994** [set. 2007]. Entrevistadora: Suely M. V. G. de Araújo. Brasília, DF, 2007.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MOTTA, Ronaldo S. **The Economics of Biodiversity in Brasil: the Case of Forest Conversion**. Brasília: IPEA, 1996. Texto para Discussão nº 433.

\_\_\_\_\_. **O uso dos instrumentos econômicos na gestão ambiental**. [S.l.]: UNDP, 2000. Disponível em: [www.undp.org.br/eventos/instruverdes/Instr%20Econ%20Gestao%20Ambiental%20R%20Seroa%20da%20Motta.pdf](http://www.undp.org.br/eventos/instruverdes/Instr%20Econ%20Gestao%20Ambiental%20R%20Seroa%20da%20Motta.pdf). Acesso em: 10 mai. 2007.

NEPSTAD, Daniel. O papel social da madeira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A3, 07 jun. 2003.

NORTH, Douglas. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PÁDUA, Maria Tereza J. *et al.* **Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil, II Etapa**. Brasília: Ministério da Agricultura/Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, 1982.

PÁDUA, Maria Tereza J. Projeto de Risco. **O Eco**, Rio de Janeiro, 20 mar. 2005. Disponível em <http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicatio nCode=6>. Acesso em: 20 jul. 2007.

PASQUALI, Luiz. **Instrumentos psicológicos: Manual prático de elaboração**. Brasília: LabPAM; IBAPP, 1999.

PETERSON, John. **Policy Networks**. Viena: Institut für Höhere Studien, 2003. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/764/01/pw\\_90.pdf](http://aei.pitt.edu/764/01/pw_90.pdf). Acesso em: 10 abr. 2007.

PONTES, Ann. **Projeto de Lei nº 4.776, de 2005 – Gestão de Florestas Públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Relatório de audiências públicas realizadas em Rondônia, Roraima, Amazonas, Pará e Acre.

PROCHNOW, Miriam. **A importância da aprovação do PL da Mata Atlântica**. Disponível em: <http://www.gabeira.com.br/causas/causa.asp?id=125&idSubd=36>. Acesso em: 20 set. 2007.

RADCLIFFE, James. **Green Politics: dictatorship or democracy?** Nova York: Palgrave, 2002.

REDE PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA NATUREZA. **Manifesto da Rede Pró- Unidades de Conservação da Natureza sobre a realização do Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação**. Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Uma questão de princípios**. Disponível em <http://www.redeprouc.org.br/apresenta.asp>. Acesso em: 15 ago. 2007.

ROSSETO, Carlos R.; ROSSETO, Adriana M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 4, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482005000100010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482005000100010&script=sci_arttext). Acesso em: 10 abr. 2007.

RUDIO, Frans V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

\_\_\_\_\_; BRASHER, Anne. From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-1985. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 177-208.

\_\_\_\_\_; JENKINS-SMITH, Hank C. The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 41-56.

\_\_\_\_\_. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

\_\_\_\_\_. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SANTILLI, Juliana. A biodiversidade e as comunidades tradicionais. In: **Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade – como, para que, por quê?** Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto Socioambiental, 2002. p. 89-94.

\_\_\_\_\_. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

\_\_\_\_\_. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação: uma visão socioambiental. In: SILVA, Letícia B. da. (Coord.). **Socioambientalismo: Uma realidade**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 135-167.

\_\_\_\_\_; SANTILLI, Márcio. Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. p. 49-54.

SARNEY FILHO, José. **Depoimento sobre a política nacional de biodiversidade e florestas** [set. 2007]. Entrevistadora: Suely M. V. G. de Araújo. Brasília, DF, 2007. Arquivo sonoro em CD-Rom.

SATO, Sandra. Ministério pede urgência para lei da biodiversidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A-21, 15 jun. 2000.

SCARDUA, Fernando; BURSTYN, Maria Augusta. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, p. 291-314, jan.-dez. 2003.

SCHLAGER, Edella. Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, [S.l.], v. 28, n. 3, p. 243-270, ago. 1995.

SENADO FEDERAL. Comissão de Assuntos Sociais. **Notas taquigráficas da reunião para debate do desmatamento na Amazônia realizada no dia 03 mar. 1998**. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. Comissão de Assuntos Econômicos. **Notas taquigráficas da reunião para debate do PLC 62/2005 (gestão das florestas públicas) realizada no dia 13 set. 2005**. Brasília, DF, 2005.

SEWELL, Granville C. **Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2005. Tese de doutorado.

\_\_\_\_\_. **Advocacy Coalitions, Policy Subsystems and the Implementation of the Framework Convention on Climate Change**. [S.l.], 2006. Trabalho encaminhado à autora por Paul A. Sabatier.

SOUSA, Rosemeri M. **Visões da natureza x vertentes ideológicas do ambientalismo: contribuição ao debate sobre sustentabilidade no Brasil**. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Meio Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, 2004. Disponível em:

[www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT01/rosemeri\\_souza.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT01/rosemeri_souza.pdf). Acesso em: 10 ago. 2007.

SOUZA, Celina. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.-dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2007.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico M. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. p. 21-48.

VIANA, Maurício B. **A Contribuição Parlamentar para a Política Florestal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/2004\\_10446.pdf](http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/2004_10446.pdf). Acesso em: 10 mar. 2007. Estudos da Consultoria Legislativa.

WEIBLE, Cristopher M. Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: an Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. **Political Research Quarterly**, Nova York, v. 58, n. 3, set. 2005.

WEIBLE, Cristopher M.; SABATIER, Paul A. Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 33, n. 2, p. 181-201, 2005.

ZAFONTE, Matthew; SABATIER, P. A. Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963-1989. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 32, n. 1, p. 75-107, 2004.

## GLOSSÁRIO

**Biodiversidade** (também chamada de diversidade biológica) – variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte e, ainda, a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (Lei nº 9.985, de 2000, art. 2º, inciso III).

**Coalizões de advocacia** – grupos de agentes governamentais e não-governamentais reunidos a partir do compartilhamento de um conjunto de crenças 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).

**Conhecimento tradicional associado** – informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético (Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, art. 7º, inciso II).

**Conservação da natureza** – o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (Lei nº 9.985, de 2000, art. 2º, inciso II).

**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 (Lei nº 11.284, art. 3º, inciso I).

**Patrimônio genético** – informação de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições *in situ*, inclusive domesticados, ou

mantidos em coleções *ex situ*, desde que coletados em condições *in situ* no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, art. 7º, inciso I).

**Preservação** – conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (Lei nº 9.985, de 2000, art. 2º, inciso V).

**Socioambientalismo** – corrente que defende que as políticas públicas ambientais só têm eficácia social e sustentabilidade política se incluam as comunidades locais e promoverem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005, p. 245).

**Unidade de conservação** – espaço territorial e seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Lei nº 9.985, de 2000, art. 2º, inciso I).

**LISTA DE APÊNDICES**

	Página
Apêndice A Código de análise documental comentado	278
Apêndice B Aspectos instrumentais: principais componentes identificados no estudo preliminar	284
Apêndice C Coalizões: ordem de prioridade em relação às crenças e valores de desvio	285
Apêndice D Codificação das audiências públicas: resultados gerais	294

**LISTA DE ANEXOS**

Anexo A Hipóteses do MCA atualizadas	332
--------------------------------------	-----

## APÊNDICE A – Código de análise documental comentado

(continua)

<i>Deep core</i>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<p style="text-align: center;"><b>D.1. Justiça distributiva</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Diferentes posturas sobre a justiça distributiva, compreendida como o tratamento equitativo em relação à distribuição de benefícios e ônus sociais, comparativamente entre os indivíduos.</i></p>	D.1.1. Baixa preocupação com a equidade <i>Posição individualista ou de preocupação apenas com a presente geração que desconsidere questões de equidade.</i>
	D.1.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional <i>Preocupação com justiça social na presente geração.</i>
	D.1.3. Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional <i>Preocupação com as futuras gerações.</i>
	D.1.4. Foco na equidade intrageracional e intergeracional <i>Manifestação que demonstre preocupação com a presente e as futuras gerações.</i>
<p style="text-align: center;"><b>D.2. Relação ética homem-natureza</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Diferentes posturas sobre a relação ética homem-natureza.</i></p>	D.2.1. Visão antropocêntrica pura <i>O homem é o centro do universo e a natureza tem valor instrumental.</i>
	D.2.2. Visão antropocêntrica moderada <i>Inclui preocupações relacionadas à responsabilidade do homem perante a natureza.</i>
	D.2.3. Ecocentrismo <i>Ênfase na interação. Crítica à visão instrumental. Posição conciliadora entre antropocentrismo e biocentrismo.</i>
	D.2.4. Biocentrismo <i>Reverência diante do valor intrínseco da natureza.</i>
<p style="text-align: center;"><b>D.3. Conhecimento como valor</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Diferentes posturas sobre o conhecimento como valor.</i></p>	D.3.1. Desconsideração do conhecimento como valor
	D.3.2. Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais
	D.3.3. Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico
	D.3.4. Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional
<p style="text-align: center;"><b>D.4. Visão essencial sobre o Estado</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Diferentes posturas em relação ao Estado e seu papel.</i></p>	D.4.1. Deve ter presença marcante <i>Ênfase na importância do planejamento e da ação estatal direta, que extrapole ações de regulação, com omissão ou conflito em relação à postura D.4.3.</i>
	D.4.2. Deve ser mínimo <i>Atuação estatal em campo limitado. Admite-se a regulação estatal em áreas estratégicas.</i>
	D.4.3. Deve ser democrático e participativo <i>Ênfase na relevância da participação ampla dos cidadãos nas decisões governamentais.</i>

(continuação)

<b>Deep core</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<p><b>D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais</b>  <i>Diferentes posturas em relação aos recursos naturais.</i>  <b>OBSERVAÇÃO:</b>  <i>Posições gerais, que se apliquem às diferentes políticas públicas, e não apenas à política ambiental <u>stricto sensu</u>.</i></p>	D.5.1. Utilitarismo puro <i>Os recursos naturais vistos meramente como insumo do processo produtivo.</i>
	D.5.2. Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável
	D.5.3. Foco exclusivo ou priorização da preservação
	D.5.4. Conciliação entre uso sustentável e preservação <i>Manifestação que implique conciliação entre as posturas conservacionista e preservacionista.</i>
<b>Policy core</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<p><b>P.1. Atribuições dos níveis de governo</b>  <i>Diferentes posturas sobre a repartição de atribuições entre os níveis de governo.</i>  <b>OBSERVAÇÃO:</b>  <i>Foco na política de biodiversidade e florestas.</i></p>	P.1.1. Descentralização <i>Defesa pura da descentralização de atribuições para estados, Distrito Federal ou municípios.</i>
	P.1.2. Descentralização ponderada <i>Defesa de descentralização conforme o tipo de decisão ou ação.</i>
	P.1.3. Centralização <i>Posição tendente à centralização de atribuições na União.</i>
	P.1.4. Gestão integrada <i>Manifestação explícita sobre a necessidade de atuação integrada dos diferentes níveis de governo. O conflito centralização <u>versus</u> descentralização deve ser resolvido com “todos vamos trabalhar juntos”.</i>
<p><b>P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental</b>  <i>Posturas diante dos diferentes tipos de instrumentos, regulatórios, econômicos etc.</i>  <b>OBSERVAÇÃO:</b>  <i>Foco na política de biodiversidade e florestas.</i></p>	P.2.1. Oposição aos instrumentos de política ambiental <i>Os instrumentos de política ambiental atrapalham o crescimento econômico.</i>
	P.2.2. Foco exclusivo ou priorização da auto-regulação do setor produtivo <i>Importância dos instrumentos voluntários: certificação ambiental, servidão ambiental, RPPNs etc.</i>
	P.2.3. Ênfase nos instrumentos econômicos, isoladamente ou combinados com instrumentos voluntários <i>Posição que demonstre prioridade para os instrumentos econômicos: tributação ambiental, cobrança pelo uso de recursos naturais, compensações financeiras, bem como subsídios e outras formas de fomento financeiro.</i>
	P.2.4. Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios <i>Prioridade para os instrumentos regulatórios (comando e controle).</i>
	P.2.5. Conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos <i>Manifestação que implique combinação dos diferentes tipos de instrumentos.</i>

(continuação)

<b>Policy core</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<p style="text-align: center;"><b>P.3. Causas da biopirataria</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre as causas da biopirataria, compreendida como o acesso irregular aos recursos genéticos e/ou ao conhecimento tradicional associado.</i></p>	P.3.1. Foco exclusivo ou priorização da cobiça estrangeira sobre nosso patrimônio, combinada com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos
	P.3.2. Foco exclusivo ou priorização da pobreza e abandono das populações tradicionais e comunidades locais
	P.3.3. Foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e biotecnologia
	P.3.4. Foco exclusivo ou priorização da na falta de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas de pesquisa. <i>Inclui também regras sobre repartição de benefícios e sanções para atos ilícitos.</i>
	P.3.5. Posição integradora (causas múltiplas) <i>Manifestação que reflita a percepção de a biopirataria estar associada a causas múltiplas.</i>
<p style="text-align: center;"><b>P.4. Acesso aos recursos genéticos</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre o acesso aos recursos genéticos e/ou ao conhecimento tradicional associado, regulados pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).</i></p>	P.4.1. Deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, independentemente das questões da titularidade ou de repartição de benefícios
	P.4.2. Deve ser regido por um regime <i>sui generis</i> , com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado <i>O acesso aos recursos genéticos e/ou ao conhecimento tradicional associado não pode ser regido pelas regras tradicionais de direito de propriedade que regem os bens públicos e privados. Os detentores do conhecimento tradicional associado devem ter seus direitos reconhecidos e poder participar do processo decisório sobre o acesso.</i>
	P.4.3. A União, titular do patrimônio genético brasileiro, deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos, e também da repartição de benefícios <i>Patrimônio genético como propriedade da União. Os direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado não são necessariamente desconsiderados.</i>

(continuação)

<b>Policy core</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<p style="text-align: center;"><b>P.5. Controle do desmatamento</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre o controle do desmatamento no país.</i></p>	P.5.1. Não deve obstaculizar as atividades econômicas <i>O crescimento econômico é mais relevante do que a proteção ambiental.</i>
	P.5.2. Foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades sustentáveis
	P.5.3. Foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, e das sanções
	P.5.4. Demanda atuação em diferentes direções <i>Conciliação entre reforço da fiscalização e do aparato tecnológico, fomento a atividades sustentáveis, ordenamento fundiário e territorial etc.</i>
<p style="text-align: center;"><b>P.6. Criação de Unidades de Conservação</b></p> <p><i>Diferentes posturas em relação ao grupo de unidades de conservação a ser priorizado.</i></p>	P.6.1. Oposição à criação de UCs de ambos os grupos
	P.6.2. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável <i>O Poder Público deve priorizar a criação de UCs de Uso Sustentável – áreas de proteção ambiental, florestas nacionais, reservas extrativistas etc.</i>
	P.6.3. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral <i>O Poder Público deve priorizar a criação de UCs de Proteção Integral – parques nacionais, estações ecológicas, reservas biológicas etc.</i>
	P.6.4. Equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral <i>Manifestação que implique equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral.</i>
<p style="text-align: center;"><b>P.7. Direitos das populações tradicionais</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre os conflitos entre os direitos das populações tradicionais e as unidades de conservação e/ou outros instrumentos relacionados à proteção ambiental ou ao uso dos recursos naturais.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>OBSERVAÇÃO:</b></p> <p><i>As comunidades indígenas também foram incluídas no conceito de população tradicional, para simplificar a codificação.</i></p>	P.7.1. Desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas
	P.7.2. Defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais. <i>Postura socioambientalista: a proteção dos direitos das populações tradicionais é fundamental para a eficácia da política ambiental</i>
	P.7.3. O que verdadeiramente importa é a proteção ambiental. <i>As UCs não são instrumentos de justiça social. Há adeptos dessa postura que priorizam explicitamente as UCs de Proteção Integral (preservacionistas) e outros que, em menor ou maior grau, também valorizam as UCs de uso sustentável (preservacionistas moderados e conservacionistas no sentido tradicional do termo).</i>
	P.7.4. Postura conciliadora. <i>Manifestações que impliquem conciliação entre as posturas P.7.2 e P.7.3.</i>

(continuação)

<b>Policy core</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<p style="text-align: center;"><b>P.8. Presença humana em UCs</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre a presença humana em UCs.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>OBSERVAÇÕES:</b></p> <p>1. <i>Trata-se da presença permanente, não apenas de visitação.</i></p> <p>2. <i>Foco em diferentes tipos de conflitos, não apenas os relacionados às populações tradicionais</i></p>	P.8.1. Demandas de flexibilização da ocupação em todos os tipos de UCs por razões econômicas.
	P.8.2. Questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UC, incentivada <i>Mesmo em UCs de Proteção Integral, não se pode simplesmente pretender desalojar os ocupantes de imediato.</i>
	P.8.3. Nas UCs de Proteção Integral, não pode ser aceita de forma alguma
<p style="text-align: center;"><b>P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre a melhor destinação de áreas florestadas de titularidade do Poder Público, não integrantes de UCs de Proteção Integral.</i></p>	P.9.1. Transferência de domínio a produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo
	P.9.2. Concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de Flonas
	P.9.3. Destinação prioritária às populações tradicionais ou comunidades locais <i>Destinação por meio de reservas extrativistas ou outros instrumentos.</i>
	P.9.4. Criação de Flonas, para exploração direta ou indireta (concessões)
	P.9.5. Conciliação entre concessões, Flonas e destinação às populações tradicionais <i>Manifestação explícita nesse sentido.</i>
<p style="text-align: center;"><b>P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre a participação da sociedade civil e da comunidade local nas decisões governamentais</i></p> <p style="text-align: center;"><b>OBSERVAÇÕES:</b></p> <p>1. <i>Incluem-se também posições sobre a participação na gestão das UCs e o controle das ações governamentais.</i></p> <p>2. <i>Foco nos fóruns relacionados à política nacional de biodiversidade e florestas.</i></p>	P.10.1. Ampla participação como elemento-chave da política <i>Devem-se incluir atores governamentais e não-governamentais de todos os tipos (sociedade civil, comunidade afetada, setor produtivo etc.).</i>
	P.10.2. Ênfase na participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil organizada
	P.10.3. Pouca consideração pelos sistemas participativos <i>Tendência a priorizar a decisão emanada dos atores governamentais e dos técnicos</i>
<p style="text-align: center;"><b>P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais</b></p> <p><i>Diferentes posturas sobre a relevância da participação do setor privado na solução dos problemas relativos à política nacional de biodiversidade e florestas</i></p> <p style="text-align: center;"><b>OBSERVAÇÃO:</b></p> <p><i>Foco em ações executivas e não no sistema participativo de decisão (ver componente específico).</i></p>	P.11.1. É essencial <i>A participação do setor privado é elemento-chave da política.</i>
	P.11.2. Pode ser relevante <i>A participação é considerada, mas não colocada como elemento-chave da política.</i>
	P.11.3. Pouca consideração pelo papel potencial do setor privado <i>Ênfase nos problemas gerados pela participação ou oposição.</i>

(conclusão)

<b>Policy core</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<b>P.12. Peculiaridades regionais e locais</b> <i>Grau de preocupação com as peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais.</i>	P.12.1. Preocupação elevada <i>Manifestações que reflitam preocupação elevada com as peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais.</i>
	P.12.2. Nível intermediário de preocupação <i>As peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais são relevantes, mas não colocados como aspectos essenciais para nortear as decisões.</i>
	P.12.3. Baixa preocupação <i>Manifestação que reflita pouca ou nenhuma preocupação com as peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais.</i>
<b>Aspectos instrumentais</b>	
<b>Componente</b>	<b>Crenças</b>
<b>I.1. Lei de gestão das florestas públicas</b> <i>Posturas assumidas em relação à proposta da Lei de Gestão das Florestas Públicas (que concentra a maior parte de seus dispositivos nas concessões florestais à iniciativa privada).</i>	I.1.1. Apoio incondicional, ou com demandas por ajustes claramente pontuais
	I.1.2. Apoio com demandas por controle da participação do capital estrangeiro
	I.1.3. Apoio com demandas por atenção para comunidades locais ou pequenos produtores <i>Incluem-se também manifestações no sentido de o concessionário cumprir deveres na área social.</i>
	I.1.4. Apoio com demandas por reforço na fiscalização ambiental ou na capacidade de governança
	I.1.5. Apoio com demandas por descentralização
	I.1.6. Apoio com demandas em diferentes sentidos
	I.1.7. Oposição clara ou posição marcadamente cautelosa por variados motivos
<b>I.2. Locus preferível para decisões de caráter nacional</b> <i>Locus preferível para decisão governamental sobre questões nacionais, ou enfatizado como necessário em decisões importantes.</i> <b>OBSERVAÇÃO:</b> <i>Foco na política de biodiversidade e florestas.</i>	I.2.1. Congresso Nacional <i>As questões nacionais relevantes devem ser resolvidas por lei.</i>
	I.2.3. Conama <i>Preferência em regular as questões nacionais por resolução do Conama.</i>
	I.2.4. MMA ou Ibama <i>Preferência em regular as questões nacionais por instruções normativas, portarias e outros atos do Poder Executivo.</i>
	I.2.5. Ênfase em decisões compartilhadas de vários órgãos <i>Manifestações explícitas no sentido de que vários órgãos governamentais – não apenas os ambientais – devem participar das decisões importantes relativas à política de biodiversidade e florestas.</i>

### Quadro 08 - Código de análise documental comentado

Fonte: elaboração da autora

## APÊNDICE B – Aspectos instrumentais

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	
Abrangência do bioma Mata Atlântica	Fundos ambientais
Adoção da concessão de uso para titulação de posse	Garantias para os contratos de produção florestal
Adoção de sistemas agroflorestais	Harmonização das normas ambientais
Aperfeiçoamento de pontos específicos da legislação	Implantação de áreas-testemunhas para controle da exploração florestal
Aperfeiçoamento dos sistemas de manejo florestal e suas regras	Implantação de infra-estrutura para apoio às UCs e às áreas de concessão florestal
Articulação entre bioprospecção, biotecnologia e bio-indústria	Incentivo ao ecoturismo e à visitação nas UCs
Assentamentos florestais	Inclusão da sociedade civil nos conselhos ambientais
Associativismo e outras formas de organização comunitária	Indenização por restrições ao uso da propriedade
Atuação coordenada do Poder Público federal	Inovações tecnológicas
Aumento do percentual de reserva legal em propriedades rurais	Interdição temporária de áreas em estudo tendo em vista a criação de UCs
Certificação ambiental	Inversão do ônus da prova em ações judiciais
Compatibilização das patentes com a proteção dos direitos das comunidades	Investimento na formação de pesquisadores nacionais
Controle das atividades de pesquisadores estrangeiros	Isenção do ITR para áreas protegidas
Cota de Reserva Florestal	Legitimação de posse para produtores rurais
Credenciamento de instituições para autorizar acesso aos recursos genéticos	Licenciamento ambiental em propriedades rurais
Criação de instrumentos de solução de conflitos	Limitação à participação de empresas estrangeiras nas concessões florestais
Criação do Serviço Florestal Brasileiro	Linhas de financiamento para ações ambientais
Delimitação das atribuições de determinados órgãos governamentais	Mecanismos de compensação financeira pela manutenção de áreas preservadas
Demarcação e regularização fundiária das UCs	Papel e estrutura do Ibama
Desenvolvimento socioeconômico das áreas de entorno das UCs	Priorização da ocupação de áreas já desflorestadas
Educação ambiental	Proteção da área de entorno das UCs
Elaboração de planos anuais de outorga florestal	Publicização de informações sobre as ações governamentais
Eliminação de entraves burocráticos nos órgãos ambientais	Recursos humanos e financeiros para os órgãos ambientais
Enfrentamento da grilagem de terras	Regras de transição para implantação de novos programas
Envolvimento de voluntários na gestão de UCs e outras iniciativas	Regras para evitar concentração econômica nas concessões florestais
Estruturas de supervisão dos contratos de concessão florestal	Regras sobre os benefícios gerados pelo acesso aos recursos genéticos
Estudo socioambiental prévio às concessões florestais	Rigor e agilidade na cobrança das multas ambientais
Fixação de prazos máximos para a concessão florestal	Sistemas de agregação de valor aos produtos florestais
Fomento à silvicultura	Sistemas de controle do transporte de produtos florestais
Fortalecimento da capacidade local em ciência e tecnologia	Venda de créditos de carbono
Função das Flonas e das Reservas Extrativistas	Zoneamento ecológico-econômico

### **Quadro 09 – Aspectos instrumentais: principais componentes identificados no estudo preliminar**

Fonte: elaboração da autora.

## APÊNDICE C

Tabela 11 – Coalizões: ordem de prioridade em relação às crenças e valores de desvio

(continua)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
D.1. Justiça distributiva	D.1.1. Baixa preocupação com a equidade	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0
	D.1.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional	3 <sup>a</sup>	-2	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1
	D.1.3. Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3
	D.1.4. Foco na equidade intrageracional e intergeracional	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1	3 <sup>a</sup>	-2
D.2. Relação ética homem-natureza	D.2.1. Visão antropocêntrica pura	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0
	D.2.2. Visão antropocêntrica moderada <sup>98</sup>	1 <sup>a</sup>	0	1 <sup>a</sup>	0	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1
	D.2.3. Ecocentrismo	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	3 <sup>a</sup>	-2
	D.2.4. Biocentrismo	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3

<sup>98</sup> Para evitar distorções nos resultados geradas pelo número elevado de manifestações registradas como antropocentrismo moderado, adotaram-se excepcionalmente, neste componente, duas posturas como primeira prioridade das coalizões 01 e 02.

(continuação)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
D.3. Conhecimento como valor	D.3.1. Desconsideração do conhecimento como valor	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	-1
	D.3.2. Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais	3 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	2 <sup>a</sup>	0
	D.3.3. Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0	4 <sup>a</sup>	-3
	D.3.4. Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional	2 <sup>a</sup>	-1	2 <sup>a</sup>	-1	2 <sup>a</sup>	-1	3 <sup>a</sup>	-2
D.4. Visão essencial sobre o Estado	D.4.1. Deve ter presença marcante	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0
	D.4.2. Deve ser mínimo	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-3
	D.4.3. Deve ser democrático e participativo	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	2 <sup>a</sup>	-1,5
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais	D.5.1. Utilitarismo puro	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0
	D.5.2. Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável	3 <sup>a</sup>	-2	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1
	D.5.3. Foco exclusivo ou priorização da preservação	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3
	D.5.4. Conciliação entre uso sustentável e preservação	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1	3 <sup>a</sup>	-2

(continuação)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.1. Atribuições dos níveis de governo	P.1.1. Descentralização	4 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-2	4 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0
	P.1.2. Descentralização ponderada	2 <sup>a</sup>	-1	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1
	P.1.3. Centralização	1 <sup>a</sup>	0	4 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-2	3 <sup>a</sup>	-2
	P.1.4. Gestão integrada	3 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1	4 <sup>a</sup>	-3
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	P.2.1. Oposição aos instrumentos de política ambiental	5 <sup>a</sup>	-3	5 <sup>a</sup>	-3	5 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0
	P.2.2. Foco exclusivo ou priorização da auto-regulação do setor produtivo	4 <sup>a</sup>	-2,25	4 <sup>a</sup>	-2,25	2 <sup>a</sup>	-0,75	2 <sup>a</sup>	-0,75
	P.2.3. Ênfase nos instrumentos econômicos, isoladamente ou combinados com instrumentos voluntários	3 <sup>a</sup>	-1,5	3 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-1,5
	P.2.4. Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-0,75	4 <sup>a</sup>	-2,25	5 <sup>a</sup>	-3
	P.2.5. Conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos	2 <sup>a</sup>	-0,75	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-1,5	4 <sup>a</sup>	-2,25

(continuação)

Sistema de crenças			Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
			Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças		Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.3. Causas da biopirataria	P.3.1.	Foco exclusivo ou priorização da cobiça estrangeira sobre nosso patrimônio, combinada com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos	5 <sup>a</sup>	-3	5 <sup>a</sup>	-3	5 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0
	P.3.2.	Foco exclusivo ou priorização da pobreza e abandono das populações tradicionais e comunidades locais	4 <sup>a</sup>	-2,25	3 <sup>a</sup>	-1,5	4 <sup>a</sup>	-2,25	3 <sup>a</sup>	-1,5
	P.3.3.	Foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e biotecnologia	3 <sup>a</sup>	-1,5	4 <sup>a</sup>	-2,25	1 <sup>a</sup>	0	5 <sup>a</sup>	-3
	P.3.4.	Foco exclusivo ou priorização da falta de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas de pesquisa.	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-0,75	2 <sup>a</sup>	-0,75	2 <sup>a</sup>	-0,75
	P.3.5.	Posição integradora (causas múltiplas)	2 <sup>a</sup>	-0,75	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-1,5	4 <sup>a</sup>	-2,25

(continuação)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.4. Acesso aos recursos genéticos	P.4.1. Deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, independentemente das questões da titularidade ou de repartição de benefícios	2 <sup>a</sup>	-1,5	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-3
	P.4.2. Deve ser regido por um regime <i>sui generis</i> , com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	2 <sup>a</sup>	-1,5
	P.4.3. A União, titular do patrimônio genético brasileiro, deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos e, também, da repartição de benefícios	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0

(continuação)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.5. Controle do desmatamento	P.5.1. Não deve obstaculizar as atividades econômicas	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0
	P.5.2. Foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades sustentáveis	3 <sup>a</sup>	-2	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1
	P.5.3. Foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, e das sanções	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3
	P.5.4. Demanda atuação em diferentes direções.	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	3 <sup>a</sup>	-2
P.6. Criação de Unidades de Conservação	P.6.1. Oposição à criação de UCs de ambos os grupos	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	2 <sup>a</sup>	-1	1 <sup>a</sup>	0
	P.6.2. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável	3 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1
	P.6.3. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3
	P.6.4. Equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral	2 <sup>a</sup>	-1	2 <sup>a</sup>	-1	3 <sup>a</sup>	-2	3 <sup>a</sup>	-2

(continuação)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.7. Direitos das populações tradicionais	P.7.1. Desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0	1 <sup>a</sup>	0
	P.7.2. Defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais.	2 <sup>a</sup>	-2	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1	2 <sup>a</sup>	-1
	P.7.3. O que verdadeiramente importa é a proteção ambiental.	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-2	4 <sup>a</sup>	-3	4 <sup>a</sup>	-3
	P.7.4. Postura conciliadora.	2 <sup>a</sup>	-1	2 <sup>a</sup>	-1	3 <sup>a</sup>	-2	3 <sup>a</sup>	-2
P.8. Presença humana em UCs	P.8.1. Demandas de flexibilização da ocupação em todos os tipos de UCs por razões econômicas.	3 <sup>a</sup>	-3	2 <sup>a</sup>	-1,5	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0
	P.8.2. Questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UC, incentivada	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5
	P.8.3. Nas UCs de Proteção Integral, não pode ser aceita de forma alguma	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3

(continuação)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral	P.9.1. Transferência de domínio a produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo	5 <sup>a</sup>	-3	5 <sup>a</sup>	-3	2 <sup>a</sup>	-0,75	1 <sup>a</sup>	0
	P.9.2. Concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de FLONAs	4 <sup>a</sup>	-2,25	4 <sup>a</sup>	-2,25	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-0.75
	P.9.3. Destinação prioritária às populações tradicionais ou comunidades locais	3 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	5 <sup>a</sup>	-3	5 <sup>a</sup>	-3
	P.9.4. Criação de FLONAs, para exploração direta ou indireta (concessões)	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-1,5	4 <sup>a</sup>	-2,25	4 <sup>a</sup>	-2,25
	P.9.5. Conciliação entre concessões, FLONAs e destinação às populações tradicionais	2 <sup>a</sup>	-0,75	2 <sup>a</sup>	-0,75	3 <sup>a</sup>	-1,5	3 <sup>a</sup>	-1,5

(conclusão)

Sistema de crenças		Coalizão 01		Coalizão 02		Coalizão 03		Coalizão 04	
		Tecnocratas esclarecidos		Socioambientalistas		Desenvolvimentistas modernos		Desenvolvimentistas tradicionais	
Componente	Crenças	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio	Prioridade	Desvio
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social	P.10.1. Ampla participação como elemento-chave da política	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	3 <sup>a</sup>	-3
	P.10.2. Ênfase na participação da autoridade governamental competente e de representantes de grupos selecionados da sociedade civil organizada	2 <sup>a</sup>	-1,5	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5
	P.10.3. Pouca consideração pelos sistemas participativos	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	P.11.1. É essencial	3 <sup>a</sup>	-3	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	1 <sup>a</sup>	0
	P.11.2. Pode ser relevante	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	2 <sup>a</sup>	-1,5
	P.11.3. Pouca consideração pelo papel potencial do setor privado	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3
P.12. Peculiaridades regionais e locais	P.12.1. Preocupação elevada	3 <sup>a</sup>	-3	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0
	P.12.2. Nível intermediário de preocupação	2 <sup>a</sup>	-1,5	2 <sup>a</sup>	-1,5	1 <sup>a</sup>	0	2 <sup>a</sup>	-1,5
	P.12.3. Baixa preocupação	1 <sup>a</sup>	0	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3	3 <sup>a</sup>	-3

Fonte: elaboração da autora.

**APÊNDICE D – Codificação das notas taquigráficas das audiências públicas: resultados gerais<sup>99</sup>**

**Tabela 12 – Resultados da codificação: parte 01 (Ministério do Meio Ambiente)**

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 01: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE</b>			
<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	MMA – D.1.4 (01)	MMA – D.1.4 (03) MMA (Allegretti) – D.1.2 (01)	MMA – D.1.4 (02)
D.2. Relação ética homem-natureza	MMA – D.2.2 (02)	MMA – D.2.2 (05)	MMA – D.2.2 (04) MMA (PNF) – D.2.2 (04)
D.3. Conhecimento como valor.	MMA – D.3.3 (02)	MMA – D.3.3 (02) e D.3.4 (01) MMA (Allegretti) – D.3.4 (01)	MMA – D.3.3 (01) e D.3.4 (03)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	MMA – D.4.1 (01) e D.4.3 (01)	MMA – D.4.1 (03) e D.4.3 (02) MMA (Allegretti) – D.4.3 (01)	MMA – D.4.3 (08) MMA (PNF) – D.4.2 (03) e D.4.3 (01)
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	MMA – D.5.4 (02)	MMA – D.5.3 (01), D.5.2 (01) e D.5.4 (09) MMA (Allegretti) – D.5.4 (02)	MMA – D.5.2 (03) e D.5.4 (05) MMA (PNF) – D.5.2 (05)
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	MMA – P.1.2 (01)	MMA – P.1.2 (02), P.1.3 (05) e P.1.4 (01) MMA (Allegretti) – P.1.2 (01) e P.1.3 (01)	MMA – P.1.2 (01) e P.1.4 (02) MMA (PNF) – P.1.2 (02) e P.1.3 (01)
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	MMA – P.2.4 (01) e P.2.5 (02)	MMA – P.2.4 (01) e P.2.5 (05) MMA (Allegretti) – P.2.4 (01) e P.2.5 (01)	MMA – P.2.4 (01) e P.2.5 (09) MMA (PNF) – P.2.5 (01)
P.3. Causas da biopirataria.	-----	MMA – P.3.3 (01) e P.3.5 (03)	MMA – P.3.4 (02) e P.3.5 (02)

<sup>99</sup> Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 01: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	MMA – P.4.3 (04)	MMA – P.4.2 (02)
P.5. Controle do desmatamento	MMA – P.5.3 (01) e P.5.4 (01)	MMA – P.5.3 (04) e P.5.4 (02) MMA (Allegretti) – P.5.2 (01)	MMA – P.5.2 (01) e P.5.4 (05) MMA (PNF) – P.5.4 (02)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	MMA – P.6.4 (01)	MMA – P.6.4 (03) MMA (Allegretti) – P.6.4 (01)	MMA – P.6.2 (01) e P.6.4 (02)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	-----	MMA - P.7.4 (01) MMA (Allegretti) – P.7.2 (01)	MMA – P.7.2 (01) e P.7.4 (01) MMA (PNF) – P.7.2 (04)
P.8. Presença humana em UCs	MMA – P.8.3 (01)	-----	-----
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	MMA – P.9.4 (02)	MMA – P.9.4 (01)	MMA – P.9.3 (01) e P.9.5 (03) MMA (PNF) – P.9.2 (02) e P.9.5 (03)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	MMA – P.10.2 (01) e P.10.3 (02)	MMA – P.10.1 (02) e P.10.2 (05) MMA (Allegretti) – P.10.1 (01) e P.10.2 (02)	MMA – P.10.1 (06) e P.10.2 (02) MMA (PNF) – P.10.1 (02) e P.10.2 (02)
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	MMA – P.11.2 (01)	MMA – P.11.2 (07) e P.11.3 (01)	MMA – P.11.1 (02) e P.11.2 (02) MMA (PNF) – P.11.1 (04)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	MMA – P.12.3 (01)	MMA – P.12.1 (02), P.12.2 (01) e P.12.3 (01) MMA (Allegretti) – P.12.1 (02) e P.12.2 (02)	MMA – P.12.1 (03) e P.12.2 (01) MMA (PNF) – P.12.2 (04) e P.12.3 (01)
<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	Não cabe manifestação	Não cabe manifestação.	Não cabe manifestação.
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	MMA – I.2.2 (01) e I.2.3 (01)	MMA – I.2.2 (02), I.2.3 (01) e I.2.4 (01) MMA (Allegretti) – I.2.3 (01)	MMA – I.2.4 (03)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 13 – Resultados da codificação: parte 02 (Ibama)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 02: IBAMA</b>			
<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	Ibama – D.1.3 (01) Ibama CNPT <sup>100</sup> - D.1.2 (01)	Ibama – D.1.3 (02)	Ibama – D.1.3 (01)
D.2. Relação ética homem-natureza	Ibama – D.2.2 (02) e D.2.4 (01)	Ibama – D.2.2 (03)	Ibama – D.2.2 (03) e D.2.3 (01) Ibama (RJ) - D.2.4 (01)
D.3. Conhecimento como valor.	Ibama CNPT – D.3.2 (01)	Ibama – D.3.3 (01)	Ibama – D.3.4 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	Ibama – D.4.1 (02)	Ibama – D.4.1 (02) e D.4.3 (01)	Ibama – D.4.1 (01) Ibama (RJ) – D.4.1 (01)
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	Ibama – D.5.3 (01) e D.5.4 (06) Ibama CNPT – D.5.2 (01)	Ibama – D.5.3 (02) e D.5.4 (01)	Ibama – D.5.4 (03) Ibama (RJ) – D.5.3 (01) Ibama servidores <sup>101</sup> – D.5.4 (01)
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	Ibama – P.1.2 (04)	Ibama – P.1.2 (01), P.1.3 (01) e P.1.4 (02)	Ibama – P.1.2 (02) e P.1.4 (02)
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	Ibama – P.2.4 (01) e P.2.5 (03)	Ibama – P.2.4 (02)	Ibama – P.2.4 (02) e P.2.5 (02) Ibama servidores – P.2.5 (02)
P.3. Causas da biopirataria.	-----	Ibama (PA) – P.3.2 (01)	Ibama - P.3.4 (02)
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	-----	-----
P.5. Controle do desmatamento	Ibama – P. 5.3 (01) e P.5.4 (01) Ibama (RO) – P.5.1 (01)	Ibama – P.5.3 (01) Ibama (PA) – P.5.2 (01)	Ibama – P.5.4 (05) Ibama servidores – P.5.3 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	Ibama – P.6.3 (02) e P.6.4 (04) Ibama CNPT – P.6.2 (01)	Ibama – P.6.3 (01)	Ibama – P.6.4 (02)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	Ibama – P.7.3 (02) e P.7.4 (02)	-----	-----
P.8. Presença humana em UCs	Ibama – P.8.2 (01) e P.8.3 (03)	Ibama – P.8.3 (01)	Ibama – P.8.2 (01)

<sup>100</sup> Manifestação do Centro Nacional de Populações Tradicionais, vinculado ao Ibama.<sup>101</sup> Manifestação em nome da associação de servidores do Ibama.

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 02: IBAMA**

<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	-----	Ibama – P.9.4 (01) Ibama (RO) – P.9.5 (01) Ibama servidores – P.9.4 (02)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	Ibama – P.10.2 (03) e P.10.3 (04)	Ibama – P.10.1 (01) e P.10.3 (01)	Ibama – P.10.2 (04)
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	Ibama – P.11.2 (02) e P.11.3 (01)	Ibama – P.11.2 (01) e P.11.3 (01)	Ibama – P.11.1 (01) Ibama servidores – P.11.3 (01)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	Ibama – P.12.2 (01) Ibama CNPT – P.12.2 (01)	-----	-----
<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	Ibama – I.1.1 (01) Ibama (RO) – I.1.7 (01) Ibama servidores – I.1.7 (03)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	Ibama - I.2.2 (02)	Ibama – I.2.2 (01) e I.2.3 (01)	Ibama (RJ) – I.2.3 (01)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 14 – Resultados da codificação: parte 03 (Ministério da Ciência e Tecnologia)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 03: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>			
<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	-----	-----	MCT (Inpa) – D.1.3 (01)
D.2. Relação ética homem-natureza	MCT – D.2.2 (01)	MCT – D.2.2 (01)	MCT – D.2.2 (01) MCT (Inpa) – D.2.2 (01) MCT (Inpe) – D.2.2 (01) MCT (Museu Goeldi) – D.2.2 (01)
D.3. Conhecimento como valor.	MCT – D.3.3 (01) MCT (Inpe) – D.3.3 (01)	MCT – D.3.3 (02) MCT (Museu Goeldi) – D.3.4 (01)	MCT – D.3.4 (01) MCT (CNPq) – D.3.3 (01) MCT (Inpa) – D.3.3 (01) MCT (Museu Goeldi) – D.3.4 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	-----	-----	MCT – D.4.1 (01) MCT (Inpa) – D.4.1 (01)
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	-----	MCT (Museu Goeldi) – D.5.4 (02)	MCT – D.5.4 (01) MCT (CNPq) – D.5.3 (01) MCT (Inpa) – D.5.3 (01) e D.5.4 (02)
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	-----	MCT – P.1.3 (01)	MCT – P.1.3 (01)
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	MCT – P.2.4 (01)	-----	MCT (Inpa) – P.2.4 (01)
P.3. Causas da biopirataria.	-----	MCT – P.3.5 (01) MCT (Museu Goeldi) – P.3.3 (01)	MCT – P.3.3 (01) MCT (CNPq) – P.3.3 (01) MCT (Inpa) – P.3.3 (01) MCT (Museu Goeldi) – P.3.3 (01)
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	MCT – P.4.3 (02)	MCT – P.4.3 (01) MCT (CNPq) – P.4.1 (01) MCT (Inpa) – P.4.1 (01) MCT (Museu Goeldi) – P.4.1 (01)
P.5. Controle do desmatamento	MCT – P.5.3 (01) MCT (Inpe) – P.5.3 (01)	-----	MCT (Inpa) – P.5.2 (01) e P.5.4 (01) MCT (Inpe) – P.5.3 (01)

(conclusão)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 03: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>			
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	-----	-----	MCT (Inpa) – P.6.3 (01)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	-----	-----	-----
P.8. Presença humana em UCs	-----	-----	-----
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	-----	MCT (Inpa) – P.9.4 (01)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	-----	-----	MCT (Inpa) – P.10.3 (01)
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	-----	MCT – P.11.1 (01)	MCT (Inpa) – P.11.3 (02)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	-----	MCT – P.12.2 (01) MCT (Museu Goeldi) – P.12.1 (01)	MCT (CNPq) – P.12.1 (01) MCT (Inpa) – P.12.1 (02) MCT (Museu Goeldi) – P.12.1 (01)
<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	MCT (Inpa) – I.1.6 (01) e I.1.7 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	-----	-----	-----

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 15 – Resultados da codificação: parte 04 (outros órgãos federais)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 04: OUTROS ÓRGÃOS FEDERAIS</b>			
<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	Incra – D.1.2 (01)	MRE – D.1.4 (01) SPU – D.1.4 (01)	-----
D.2. Relação ética homem-natureza	Incra – D.2.2 (01) MME – D.2.2 (01)	Embrapa (MA) – D.2.2 (02) Funai – D.2.3 (01) Ministério da Agricultura – D.2.2 (02) MRE – D.2.2 (01)	Embrapa (MA) – D.2.2 (02) Funai – D.2.2 (01) Ministério da Integração Nacional – D.2.2 (01) MDIC – D.2.2 (01) MRE – D.2.2 (01)
D.3. Conhecimento como valor.	Funai – D.3.2 (01)	Embrapa – D.3.3 (01) e D.3.4 (01) Funai – D.3.2 (01) Ministério da Agricultura – D.3.3 (01)	MDIC – D.3.3 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	-----	Ministério da Agricultura – D.4.1 (01)	-----
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	Funai – D.5.2 (01) Incra – D.5.2 (01) MME – D.5.4 (01)	Embrapa (MA) – D.5.2 (01) e D.5.4 (01) Funai – D.5.4 (01) Ministério da Agricultura – D.5.1 (02) MRE – D.5.4 (01)	Embrapa – D.5.1 (01) e D.5.4 (01) Funai – D.5.2 (01) Ministério da Integração Nacional – D.5.4 (01) MRE – D.5.4 (01)
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	-----	Embrapa (MA) – P.1.3 (01) Ministério da Agricultura – P.1.2 (01)	-----

(continuação)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 04: OUTROS ÓRGÃOS FEDERAIS</b>			
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	Incra – P.2.3 (01)	Ministério da Agricultura – P.2.3 (01)	Polícia Federal – P.2.4 (02)
P.3. Causas da biopirataria.	-----	Embrapa – P.3.5 (01) Funai – P.3.2 (01)	Funai – P.3.5 (01) MDIC – P.3.4 (01) Polícia Federal – P.3.4 (01)
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	Embrapa (MA) – P.4.1 (02) e P.4.3 (01) Funai – P.4.2 (01)	MDIC – P.4.1 (01)
P.5. Controle do desmatamento	MME – P.5.1 (01)	Embrapa (MA) – P.5.4 (01) Ministério da Agricultura – P.5.1 (02)	Ministério da Integração Nacional – P.5.4 (01) Polícia Federal – P.5.3 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	Incra – P.6.2 (01)	-----	-----
P.7. Direitos das populações tradicionais.	Funai – P.7.2 (02)	-----	Embrapa – D.7.1 (01) Funai – P.7.4 (01) Polícia Federal – P.7.3 (01)
P.8. Presença humana em UCs	Funai – P.8.2 (01)	-----	-----
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	-----	Incra – P.9.3 (01)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	-----	Ministério da Agricultura – P.10.2 (01)	-----
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	-----	Embrapa (MA) – P.11.1 (01)	Incra – P.11.3 (01)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	Funai – P.12.1 (01)	Ministério da Agricultura – P.12.1 (01)	-----

(conclusão)

---

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 04: OUTROS ÓRGÃOS FEDERAIS**

---

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	Embrapa – I.1.2 (01) Inra – I.1.3 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	-----	-----	Funai – I.2.4 (01)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 16 – Resultados da codificação: parte 05 (organizações não-governamentais)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS</b>			
<b>DEEP CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	Comunidade Bahai – D.1.3 (01) CTA Minas Gerais – D.1.4 (01) MST – D.1.2 (01) Proter – D.1.4 (01) Pró-Tartaruga – D.1.4 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – D.1.3 (01) SC Mamirauá – D.1.2 (01) SOS Mata Atlântica – D.1.3 (01) e D.1.4 (01) Vitória Amazônica – D.1.2 (01) WWF – D.1.4 (02)	Ass. Pop. Noronhense – D.1.2 (01) COIAB – D.1.4 (01) Fund. Indígena do Amazonas – D.1.4 (01) Igreja Católica – D.1.2 (01) ISA – D.1.4 (01) <i>Greenpeace</i> – D.1.4 (01) WWF – D.1.4 (01)	Contag – D.1.4 (01) Fórum das Ongs/ISA – D.1.4 (01) GTA – D.1.4 (01) Planeta Verde – D.1.4 (01)
D.2. Relação ética homem-natureza	Amigos da Terra – D.2.2 (01) CTA Minas Gerais – D.2.2 (01) Ecoa – D.2.2 (01) Fundação Biótica – D.2.2 (01) GTA – D.2.3 (01) Ipê – D.2.4 (01) Igreja Católica – D.2.2 (01) ISA – D.2.3 (01) MST – D.2.2 (01) Proter – D.2.2 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – D.2.4 (01) SC Mamirauá – D.2.2 (01) SOS Mata Atlântica – D.2.4 (01) Vitória Amazônica – D.2.3 (01) WWF – D.2.3 (01) e D.2.2 (02)	Amigos do Parque do Iguaçu – D. 2.2 (01) COIAB – D.2.3 (01) Fed. Trabalhadores MS – D.2.1 (01) Funatura – D.2.2 (01) <i>Greenpeace</i> – D.2.2 (02) Igreja Católica – D.2.2 (01) e D.2.3 (01) ISA – D.2.3 (01) Mov. Solidariedade Ibero-Americana – D.2.1 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – D.2.3 (01) e D.2.4 (01) Sociedade Nordestina de Ecologia – D.2.4 (01) SOS Mata Atlântica – D.2.4 (01) WWF – D.2.2 (01)	Amigos da Terra – D.2.2 (01) Central dos Assentados de RR – D.2.1 (01) Conselho Nacional dos Seringueiros – D.2.3 (01) Contag – D.2.2 (01) Ecoporé – D.2.3 (01) Ecovale – D.2.2 (01) <i>Greenpeace</i> – D.2.2 (01) GTA – D.2.2 (01) Fórum das Ongs/ISA – D.2.2 (02) ISA – D.2.2 (01) Rede Bras Agroflorestal – D. 2.2 (01) Planeta Verde – D.2.2 (01) SC Mamirauá (Instituto) – D.2.3 (01) SOS Mata Atlântica – D.2.4 (01)

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

<b>DEEP CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.3. Conhecimento como valor.	Comunidade Bahai – D.3.2 (01) CTA Minas Gerais – D.3.4 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – D.3.3 (01) Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – D.3.3 (01) ISA – D.3.2 (01), D.3.3 (01) <sup>102</sup> e D.3.4 (01) Vitória Amazônica – D.3.4 (01) WWF – D.3.4 (01)	COIAB – D.3.2 (02) <i>Greenpeace</i> – D.3.2 (01) ISA – D.3.2 (01)	-----
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	CTA Minas Gerais – D.4.3 (01) Grupo de Proteção Ambiental da Serra da Concórdia – D.4.2 (01) GTA – D.4.3 (01) ISA – D.4.3 (01) Proter – D.4.3 (01) SOS Mata Atlântica – D.4.3 (01) Vitória Amazônica – D.4.3 (01) WWF – D.4.3 (02)	Ass. Pop. Noronhense – D.4.3 (01) COIAB – D.4.3 (01) Fundação Biótica – D.4.3 (01) Fundação Indígena do Amazonas – D.4.3 (01) Inesc – D.4.3 (01) ISA – D.4.3 (02) WWF – D.4.3 (02)	Amigos da Terra – D.4.2 (01) Contag – D.4.3 (01) Fed. Trab. Agric. RO – D.4.3 (01) Fórum das Ongs <sup>103</sup> – D.4.3 (03) GTA – D.4.3 (01) Instituto Serra da Canastra – D.4.3 (01) <i>Greenpeace</i> – D.4.1 (01) e D.4.3 (01) Rede Bras. Agroflorestral – D.4.3 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – D.4.3 (01)

<sup>102</sup> Em debate sobre a Mata Atlântica.

<sup>103</sup> Em dois eventos representado pelo ISA e em um pelo GTA.

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

<b>DEEP CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	Amigos da Terra – D.5.2 (01) Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – D.5.3 (01) <i>Conservation International</i> – D.5.4 (01) CTA Minas Gerais – D.5.4 (01) GTA – D.5.2 (01) ISA – D.5.2 (01) e D.5.4 (03) MST – D.5.1 (01) Proter – D.5.2 (02) Rede Pró-UCs/Funatura – D.5.3 (01) SC Mamirauá – D.5.4 (02) SOS Mata Atlântica – D.5.3 (01) e D.5.4 (01) WWF – D.5.2 (01) e D.5.4 (03)	Apremavi – D.5.4 (01) Ass. Pró-Estrada do Colono – D.5.4 (01) Ass. Pop. Noronhense – D.5.4 (01) Funatura – D.5.3 (01) Fundação Indígena do Amazonas – D.5.4 (01) <i>Greenpeace</i> – D.5.4 (03) Igreja Católica – D.5.2 (01) ISA – D.5.3 (01) <sup>104</sup> Mov. Solidariedade Ibero-Americana – D.5.1 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – D.5.3 (01) e D.5.4 (03) Sociedade Nordestina de Ecologia – D.5.4 (01) WWF – D.5.2 (01)	Amigos da Terra – D.5.2 (02) Conselho Nacional dos Seringueiros – D.5.4 (01) Central dos Assentados de RR – D.5.1 (01) Fórum das Ongs/ISA – D.5.4 (03) <i>Greenpeace</i> – D.5.2 (03) ISA – D.5.2 (01) Rede Bras. Agroflorestal – D.5.2 (01) SC Mamirauá (Instituto) – D.5.4 (01) SODIURR – D.5.2 (01) SOS Mata Atlântica – D.5.3 (01)
<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	ISA – P.1.2 (02) <sup>105</sup>	Fórum das Ongs – P.1.4 (01)	Fórum das Ongs/GTA – P.1.2 (01) Fórum das Ongs do DF – P.1.3 (01) <i>Greenpeace</i> – P.1.4 (01)

<sup>104</sup> Em debate sobre a Mata Atlântica.

<sup>105</sup> Em um evento como manifestação individual e em outro na função de coordenação de grupo de trabalho.

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	ISA – P.2.5 (01) <sup>106</sup> SOS Mata Atlântica – P.2.3 (01) SC Mamirauá – P.2.5 (01) WWF – P.2.5 (01)	Funatura – P.2.5 (01) <i>Greenpeace</i> – P.2.5 (01) ISA – P.2.5 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – P.2.4 (01) SOS Mata Atlântica – P.2.5 (01)	Amigos da Terra – P.2.3 (01) e P.2.5 (01) Fórum das Ongs/ISA – P.2.4 (01) <sup>107</sup> e P.2.5 (01) <i>Greenpeace</i> – P.2.4 (01) Movimento de Defesa da Amazônia – P.2.4 (01) Planeta Verde – P.2.4 (01) Rede Bras. Agroflorestal – P.2.2 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – P.2.5 (01)
P.3. Causas da biopirataria.	Fórum das Ongs – P.3.4 (01) Vitória Amazônica – P.3.2 (01)	COIAB – P.3.4 (01) Fórum das Ongs – P.3.4 (01) <i>Greenpeace</i> – P.3.4 (01) Igreja Católica – P.3.1 (01) ISA – P.3.4 (01) WWF – P.3.3 (01)	GTA – P.3.5 (01)
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	Fórum das Ongs – P.4.2 (01)	COIAB – P.4.2 (02) Fundação Indígena do Amazonas – P.4.2 (01) Fórum das Ongs – P.4.2 (01) <i>Greenpeace</i> – P.4.2 (01) Inesc – P.4.2 (01) ISA – P.4.2 (01) Planeta Verde – P.4.2 (01)	GTA – P.4.2 (01)

<sup>106</sup> Em evento na função de coordenação de grupo de trabalho.

<sup>107</sup> Em debate sobre as concessões florestais.

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.5. Controle do desmatamento	Comunidade Bahai – P.5.2 (01) CTA Minas Gerais – P.5.2 (01) GTA – P.5.2 (01) ISA – P.5.4 (01) MST – P.5.1 (01) Proter – P.5.2 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – P.5.3 (01) SC Mamirauá – P.5.2 (01) SOS Mata Atlântica – P.5.2 (01) WWF – P.5.4 (01)	Funatura – P.5.3 (01) <i>Greenpeace</i> – P.5.4 (03) Igreja Católica – P.5.2 (01) Mov. Solidariedade Ibero-Americana – P.5.1 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – P.5.3 (03)	Amigos da Terra – P.5.2 (02) Central dos Assentados de RR – P.5.1 (01) Contag – P.5.3 (01) Ecovale – P.5.2 (01) Fórum das Ongs/ISA – P.5.4 (01) <i>Greenpeace</i> – P.5.4 (02) SC Mamirauá (Instituto) – P.5.2 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	Amigos da Terra – P.6.2 (01) <i>Conservation International</i> – P.6.4 (01) GTA – P.6.2 (01) ISA – P.6.2 (01) e P.6.4 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – P.6.3 (01) SC Mamirauá – P.6.4 (02)	Ass. Popular Noronhense – P.6.4 (01) Ecoa – P.6.3 (01) Funatura – P.6.3 (01) Igreja Católica – P.6.2 (01) WWF – P.6.2 (01)	SC Mamirauá (Instituto) – P.6.2 (01)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	<i>Conservation International</i> – P.7.4 (01) GTA – P.7.2 (01) Igreja Católica – P.7.2 (01) ISA – P.7.2 (01) e P.7.4 (03) <sup>108</sup> Proter – P.7.2 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – P.7.3 (01) SC Mamirauá – P.7.2 (02) SOS Mata Atlântica – P.7.3 (01) e P.7.4 (02) Vitória Amazônica – P.7.2 (01) WWF – P.7.4 (01)	Fed. Trab. MS – P.7.1 (01) Igreja Católica – P.7.2 (01)	Conselho Nacional dos Seringueiros – P.7.2 (01) Ecoporé – P.7.2 (01) Ecovale – P.7.2 (01) Fórum das Ongs/ISA – P.7.2 (03) <sup>109</sup> SC Mamirauá (Instituto) – P.7.2 (01) SODIURR – P.7.2 (01)

<sup>108</sup> Em dois eventos como manifestação individual e em outro na função de coordenação de grupo de trabalho.

<sup>109</sup> Em debates sobre os direitos das populações tradicionais *versus* concessões florestais.

(continuação)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS</b>			
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.8. Presença humana em UCs	ISA – P.8.2 (02) Proter – P.8.2 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – P.8.3 (01) SC Mamirauá – P.8.2 (01) Vitória Amazônica – P.8.2 (01) WWF – P.8.2 (02)	Amigos do Parque do Iguaçu – P.8.1 (01) Ass. Pró-Estrada do Colono – P.8.1 (01)	Ecoporé – P.8.2 (01) Ecovale – P.8.2 (01)
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral. <sup>110</sup>	Amigos da Terra – P.9.2 (01)	-----	Amigos da Terra – P.9.2 (02) Central dos Assentados de RR – P.9.1 (01) Conselho Nacional dos Seringueiros – P.9.3 (01) Contag – P.9.3 (01) Fed. Trab. Agr. RO – P.9.3 (01) Fórum das Ongs – P.9.3 (04) <i>Greenpeace</i> – P.9.2 (01) e P.9.3 (01) Rede Bras. Agroflorestal – P.9.5 (01)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	CTA Minas Gerais – P.10.1 (01) Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – P.10.2 (01) GTA – P.10.2 (01) ISA – P.10.1 (02) <sup>111</sup> Proter – P.10.1 (01) Rede Pró-UCs/Funatura – P.10.3 (01) SC Mamirauá – P.10.1 (01) SOS Amazônia – P.10.3 (01) SOS M. A. – P.10.1 (01) e P.10.2 (01) Vitória Amazônica – P.10.1 (01) WWF – P.10.1 (01)	COIAB – P.10.1 (01) Fed. Trab. MS – P.10.1 (01) Fundação Biótica – P.10.1 (01) Fundação Indígena do Amazonas – P.10.1 (01) Inesc – P.10.1 (01) Movimento de Solidariedade Ibero-Americana – P.10.3 (01) ISA – P.10.1 (02) WWF – P.10.1 (01)	Contag – P.10.1 (01) Fed. Trab. RO – P.10.1 (01) Fórum das Ongs/ISA – P.10.1 (02) <i>Greenpeace</i> – P.10.1 (01) GTA – P.10.1 (01) Rede Bras. Agroflorestal – P.10.1 (01)

<sup>110</sup> Posturas essencialmente relacionadas aos debates sobre concessões florestais.

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	Amigos da Terra – P.11.2 (01) Grupo de Proteção Ambiental da Serra da Concórdia – P.11.1 (01) Ipê – P.11.3 (01) SOS Mata Atlântica – P.11.2 (02) SC Mamirauá – P.11.2 (02) WWF – P.11.3 (01)	Apremavi – P.11.2 (01) Ecoa – P.11.1 (01) Funatura – P.11.1 (01) <i>Greenpeace</i> – P.11.1 (01) e P.11.2 (01) ISA – P.11.1 (01) WWF – P.11.2 (01)	Amigos da Terra – P.11.1 (02) Conselho Nacional dos Seringueiros – P.11.2 (01) Contag – P.11.3 (01) Fórum das Ongs – P.11.1 (01) <sup>112</sup> e P.11.2 (02) <sup>113</sup> <i>Greenpeace</i> – P.11.1 (02) e P.11.2 (01) Movimento de Defesa da Amazônia – P.11.3 (01) Rede Bras.Agroflorestal – P.11.1 (01)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	CTA Minas Gerais – P.12.1 (01) Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – P.12.2 (01) SC Mamirauá – P.12.1 (01) SOS Mata Atlântica – P.12.1 (01) Vitória Amazônica – P.12.1 (01) WWF – P.12.1 (02)	<i>Greenpeace</i> – P.12.1 (01) WWF – P.12.2 (02)	Conselho Nacional dos Seringueiros – P.12.1 (01) Fórum das Ongs/ISA – P.12.1 (02) <i>Greenpeace</i> – P.12.1 (02)

<sup>111</sup> Em um evento como manifestação individual e em outro na função de coordenação de grupo de trabalho.

<sup>112</sup> Representado pelo GTA.

<sup>113</sup> Representado pelo ISA.

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 05: ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	Amigos da Terra – I.1.4 (02) Central dos Assentados de RR – I.1.7 (01) C. Nac.dos Seringueiros – I.1.6 (01) Contag – I.1.7 (01) Fed. Trab. Agr. RO – I.1.3 (01) Fórum das Ongs – I.1.1 (01) <sup>114</sup> , I.1.4 (02) <sup>115</sup> e I.1.6 (01) <sup>116</sup> <i>Greenpeace</i> – I.1.1 (01) e I.1.4 (02) Mov. de Defesa da Amazônia – I.1.7 (01) Planeta Verde – I.1.6 (01) Rede Bras. Agroflorestal – I.1.1 (01) SODIURR – I.1.7 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – I.2.2 (01) ISA – I.2.1 (01) ISPN – I.2.2 (01) SC Mamirauá – I.2.1 (01) SOS Mata Atlântica – I.2.1 (02)	Funatura – I.2.2 (01) <i>Greenpeace</i> – I.2.2 (01) Inesc – I.2.1 (01) ISA – I.2.2 (01) Planeta Verde – I.2.1 (01) Rede de Ongs da Mata Atlântica – I.2.2 (01) WWF – I.2.1 (01) e I.2.2 (01)	Fórum das Ongs/ISA – I.2.2 (01) Planeta Verde – I.2.2 (01)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

<sup>114</sup> Representado pelo GTA.

<sup>115</sup> Representado pelo ISA.

<sup>116</sup> Representado pelo ISA.

Tabela 17 – Resultados da codificação: parte 06 (entidades de pesquisa e comunidade científica)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 06: ENTIDADES DE PESQUISA E COMUNIDADE CIENTÍFICA</b>			
<b>DEEP CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	Ipam – D.1.4 (01) UFPA – D.1.2 (01) Vandana Shiva – D.1.4 (01)	SBPC – D.1.3 (01)	-----
D.2. Relação ética homem-natureza	Ipam – D.2.3 (01) UFPA – D.2.2 (01) USP – D.2.3 (01) Vandana Shiva – D.2.3 (01)	Imazon – D.2.2 (01) Ipam – D.2.2 (01) SBPC – D.2.2 (01) Ufam – D.2.2 (01) UFPR – D.2.3 (01) USP – D.2.3 (01) UnB – D.2.2 (01)	ABIPT – D.2.2 (01) Centro Internacional de Pesquisa Florestal – D.2.2 (01) Imazon – D.2.2 (02) Ipam – D.2.2 (01) Ufam – D.2.4 (01)
D.3. Conhecimento como valor.	Ipam – D.3.2 (01) USP – D.3.4 (01) Vandana Shiva – D.3.4 (01)	Imazon – D.3.4 (01) SBPC – D.3.3 (02) Ufam – D.3.4 (01) UFMS – D.3.3 (01) UFSC – D.3.3 (01)	ABIPT – D.3.3 (01) Cesupa – D.3.4 (01) Imazon – D.3.4 (01) Ipam – D.3.2 (01) Ufam – D.3.4 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	Ipam – D.4.3 (02) USP – D.4.3 (01)	USP – D.4.3 (01)	UnB – D.4.3 (01)
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	Ipam – D.5.4 (01) UFPA – D.5.4 (01)	Imazon – D.5.4 (02) Ipam – D.5.2 (01) PUC/PR – D.5.4 (01) SBPC – D.5.4 (01) UnB – D.5.3 (01) Unicamp – D.5.3 (02) USP – D.5.3 (01)	ABIPT – D.5.4 (01) Centro Internacional de Pesquisa Florestal – D.5.2 (01) Imazon – D.5.2 (02) Ipam – D.5.2 (01) UnB – D.5.3 (01)

(continuação)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 06: ENTIDADES DE PESQUISA E COMUNIDADE CIENTÍFICA</b>			
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	-----	Imazon – P.1.4 (01)	-----
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	-----	SBPC – P.2.4 (01) UFPR – P.2.3 (01) UnB – P.2.3 (01) USP – P.2.5 (01)	Imazon – P.2.3 (01) e P.2.5 (01) Ipam – P.2.5 (01) Ufam – P.2.4 (01) UnB – P.2.4 (01)
P.3. Causas da biopirataria.	Vandana Shiva – P.3.4 (01)	Ufam – P.3.5 (01) UFSC – P.3.3 (01) SBPC – P.3.5 (01)	ABIPT – P.3.4 (01) Cesupa – P.3.3 (01) Ufam – P.3.5 (01)
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	Vandana Shiva – P.4.2 (01)	SBPC – P.4.1 (01) e P.4.3 (01) UFSC – P.4.1 (01)	Cesupa – P.4.2 (01)
P.5. Controle do desmatamento	-----	Imazon – P.5.2 (01) Ipam – P.5.4 (01)	Centro Internacional de Pesquisa Florestal – P.5.2 (01) Imazon – P.5.2 (01) UnB – P.5.3 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	Ipam – P.6.4 (01) USP – P.6.2 (01)	UFMS – P.6.3 (01)	Ipam – P.6.4 (01)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	Ipam – P.7.2 (01) e P.7.4 (01) UFPA – P.7.2 (01) UnB – P.7.2 (01) USP – P.7.2 (01)	-----	Ipam – P.7.2 (01)
P.8. Presença humana em UCs	Ipam – P.8.2 (01) USP – P.8.2 (01)	PUC/PR – P.8.1 (01)	-----
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	Ipam – P.9.3 (01)	Centro Internacional de Pesquisa Florestal – P.9.5 (01) Imazon – P.9.5 (01) Ipam – P.9.3 (01) UnB – P.9.4 (01)

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 06: ENTIDADES DE PESQUISA E COMUNIDADE CIENTÍFICA**

<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	Ipam – P.10.1 (02) USP – P.10.1 (01)	USP – P.10.1 (01) SBPC – P.10.2 (01)	Imazon – P.10.2 (01) Cesupa – P.10.2 (01) UnB – P.10.1 (01)
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	Vandana Shiva – P.11.3 (01)	Imazon – P.11.2 (01) Ipam – P.11.1 (01)	Imazon – P.11.1 (02) Ipam – P.11.2 (01) Ufam – P.11.3 (01) UnB – P.11.3 (01)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	UFPA – P.12.1 (01) USP – P.12.2 (01)	Imazon – P.12.1 (01) PUC/PR – P.12.1 (01) SBPC – P.12.1 (01) Ufam – P.12.1 (01) USP – P.12.1 (01)	-----
<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	Centro Internacional de Pesquisa Florestal – I.1.6 (01) Imazon – I.1.1 (01) e I.1.4 (01) Ipam – I.1.3 (01) Ufam – I.1.7 (01) USP – I.1.7 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	-----	-----	UnB – I.2.3 (01)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

**Tabela 18 – Resultados da codificação: parte 07 (setor produtivo)**

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 07: SETOR PRODUTIVO</b>			
<b>DEEP CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	-----	Fed. Agr. PA – D.1.1 (01) Natura – D.1.4 (01) OCB – D.1.1 (01)	Fed. Agr. PA – D.1.1 (01) Fed. Agr. PR – D.1.1 (01) Fed. Ind. PR – D.1.2 (02) Fiepa – D.1.1 (01) e D.1.2 (02) OCB – D.1.1 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – D.1.1 (01) Sind. Serrarias Itacoatiara – D.1.1 (01)
D.2. Relação ética homem-natureza	Fed. Ind. SC – D.2.1 (01) Secovi/SP – D.2.2 (01)	Aimex – D.2.2 (01) Ass. Bras. Prod. Camarão – D.2.2 (01) Assimar – D.2.2 (01) CEBDS – D.2.2 (01) CNA – D.2.2 (01) Famasul – D.2.2 (01) Fed. Agr. PA – D.2.1 (01) Fed. Agr. PR – D.2.2 (01) Fiepa – D.2.2 (01) Natura – D.2.2 (01) OCB – D.2.1 (01)	Abrabi – D.2.2 (01) Ass. Arrozeiros RR – D.2.1 (01) Ass. Produtores Perobal - D.2.1 (01) Ass. Rizicultores RR – D.2.1 (01) CEBDS – D.2.2 (01) CNA – D.2.1 (01) CNI – D.2.2 (02) Fed. Agr. PR – D.2.1 (02) Fed. Agric. SC – D.2.1 (01) Fed. Ind. PR – D.2.2 (02) Fed. Ind. RO – D.2.2 (01) Fed. Ind. SC – D.2.2 (01) Fiepa – D.2.2 (03) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – D.2.2 (02) OCB – D.2.2 (01) Pró-Vale MG – D.2.2 (01) Sindimadeira RR – D.2.1 (01) Sind. Ind. Celulose e Papel SC – D.2.2 (01) Sind. Ind. Mad. RO – D.2.2 (01) Sind. Serrarias Itacoatiara – D.2.1 (01) Soc. Bras. Silvicultura – D.2.2 (01)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 07: SETOR PRODUTIVO**

<i>DEEP CORE</i>	1995-1998	1999-2002	2003-2006
D.3. Conhecimento como valor.	-----	Extracta/Abrabi/CEBDS – P.3.3 (01) e P.3.4 (01)	Abrabi – D.3.3 (01) Fed. Ind. PR – D.3.4 (01) Pró-Vale MG – P.3.2 (01) Sindimadeira RR – D.3.1 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	-----	Famasul – D.4.3 (01) CEBDS – D.4.3 (01) CNA – D.4.1 (01) Extracta/Abrabi/CEBDS – D.4.2 (01) Extracta – D.4.2 (01) Fed. Agr. PA – D.4.1 (01)	Abrabi – D.4.2 (01) Coopercarne RR – D.4.2 (01) Fed. Ind. SC – D.4.2 (01) Fiepa – D.4.2 (01) Fiepa/CNI – D.4.2 (01) Sindimadeira RR – D.4.2 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná - D.4.2 (01). Soc. Bras. Silvicultura – D.4.2 (01)
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	Fed. Ind. SC – D.5.1 (01)	Ass. Bras. Prod. Camarão – D.5.1 (01) Assimar – D.5.2 (01) CEBDS – D.5.2 (01) CNA – D.5.1 (01) Famasul – D.5.2 (01) Fed. Agr. PA – D.5.1 (01) Fiepa – D.5.2 (01) Natura – D.5.2 (01) OCB – D.5.1 (01)	Abrabi – D.5.2 (01) Ass. Produtores Perobal - D.5.1 (01) Ass. Rizicultores RR – D.5.1 (01) CEBDS – D.5.2 (01) CNA – D.5.1 (01) Fed. Agr. PR – D.5.1 (02) Fed. Agr. SC – D.5.1 (01) Fed. Ind. PR – D.5.2 (01) Fed. Ind. RO – D.5.2 (01) Fiepa – D.5.2 (02) Fiepa/CNI – D.5.2 (01) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – D.5.2 (02) Pró-Vale MG – D.5.2 (01) Sindimadeira RR – D.5.1 (01) Sind. Ind. Mad. RO – D.5.2 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná - D.5.2 (01). Sind. Serrarias Itacoatiara – D.5.1 (01) Soc. Bras. Silvicultura – D.5.2 (01)

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS****PARTE 07: SETOR PRODUTIVO**

<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	Secovi/SP – P.1.1 (01) Fed. Ind. SC – P.1.1 (01)	Fiepa – P.1.2 (01)	Ass. Produtores Perobal - P.1.1 (01) Fed. Ind. RO – P.1.2 (01) Fiepa – P.1.4 (01) CNI – P.1.2 (01)
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	Fed. Ind. RJ – P.2.3 (01)	Ass. Bras. Prod. Camarão – P.2.1 (01) CNA – P.2.1 (01) Fed. Agr. PA – P.2.1 (01) Fiepa – P.2.2 (01) OCB – P.2.1 (01)	Ass. Produtores Perobal – P.2.1 (01) Ass. Rizicultores RR – P.2.1 (01) CEBDS – P.2.3 (01) CNI – P.2.3 (01) CNA – P.2.3 (01) Fed. Agr. SC – P.2.1 (02) Fed. Agr. PR – P.2.1 (02) Fed. Ind. SC – P.2.2 (01) Fed. Ind. PR – P.2.2 (01) e P.2.3 (01) Fiepa – P.2.2 (02) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – P.2.2 (02) Sindimadeira RR – P.2.1 (01) Sind. Ind. Celulose e Papel SC – P.2.2 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – P.2.3 (01) Soc. Brasileira Silvicultura – P.2.3 (01)

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 07: SETOR PRODUTIVO**

<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.3. Causas da biopirataria.	-----	Extracta – P.3.3 (01)	-----
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	CEBDS – P.4.1 (01) Extracta - P.4.1 (01) Extracta/Abrabi/CEBDS – P.4.1 (01) Natura – P.4.1 (01)	Abrabi – P.4.1 (01) CEBDS – P.4.1 (01) Febrafarma – P.4.1 (01)
P.5. Controle do desmatamento	Fed. Ind. SC – P.5.1 (01) Secovi/SP – P.5.1 (01)	Aimex – P.5.1 (01) Assimar – P.5.2 (01) Ass. Bras. Prod. Camarão – P.5.1 (01) Famasul – P.5.2 (01) Fed. Agr. PA – P.5.1 (01) Fiepa – P.5.2 (01) OCB – P.5.1 (01)	Ass. Rizicultores RR – P.5.1 (01) Coopercarne RR – P.5.1 (01) Fed. Agr. PA – P.5.1 (01) Fiepa – P.5.2 (02) Fed. Ind. SC – P.5.1 (01) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – P.5.4 (01) OCB – P.5.1 (01) Sindimadeira RR – P.5.1 (01) Sind. Ind. Mad. RO – P.5.2 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – P.5.2 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	-----	Famasul – P.6.2 (01) CNA – P.6.1 (01)	Fed. Agr. SC – P.6.1 (02) Fed. Agr. PR – P.6.1 (01) Fiepa – P.6.2 (01)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	-----	-----	Fiepa – P.7.1 (01)
P.8. Presença humana em UCs	-----	Famasul – P.8.1 (01) Fed. Agr. PR – P.8.1 (01)	-----

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 07: SETOR PRODUTIVO**

<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	Fed. Agr. PA – P.9.1 (01)	Ass. Arrozeiros RR – P.9.1 (01) Ass. Rizicultores RR – P.9.1 (01) Coopercarne RR – P.9.1 (01) CNA – P.9.1 (01) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – P.9.2 (02) Fed. Agr. PA – P.9.1 (01) Fed. Ind. RO – P.9.5 (01) Fiepa – P.9.2 (02) Fiepa/CNI – P.9.2 (01) Sind. Ind. Mad. RO – P.9.2 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – P.9.2 (01) Soc. Bras. Silvicultura – P.9.2 (01)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	-----	CEBDS – P.10.1 (01) Famasul – P.10.1 (01)	Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – P.10.1 (01) Febrafarma – P.10.2 (01) Fed. Agr. SC – P.10.3 (02) Fed. Ind. PR – P.10.2 (01) Fed. Ind. SC – P.10.2 (01) Fiepa – P.10.3 (01) Fiepa/CNI – P.10.3 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – P.10.3 (01)

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 07: SETOR PRODUTIVO**

<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	Fed. Ind. RJ – P.11.2 (01)	Aimex – P.11.1 (01) Abrabi/Extracta/CEBDS – P.11.1 (01) CEBDS – P.11.1 (01) Extracta – P.11.1 (01) Fiepa – P.11.1 (01) Natura – P.11.1 (01)	Abrabi – P.11.1 (01) CEBDS – P.11.1 (01) CNA – P.11.1 (01) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – P.11.1 (02) Fed. Ind. PR – P.11.1 (01) Fed. Ind. SC – P.11.1 (01) Fiepa – P.11.1 (02) Fiepa/CNI – P.11.1 (01) Pró-Vale MG – P.11.1 (01) Sind. Ind. Celulose e Papel SC – P.11.1 (01) Sind. Ind. Mad. RO – P.11.1 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – P.11.1 (01) Soc. Bras. Silvicultura – P.11.1 (01)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	Fed. Ind. SC – P.12.1 (01)	Assimar – P.12.1 (01) Fed. Agr. PR – P.12.1 (01) Fiepa – P.12.1 (01)	Ass. Rizicultores RR – P.12.1 (01) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – P.12.1 (01) Fiepa – P.12.1 (01) e P.12.3 (01) Sind. Ind. Mad. RO – P.12.1 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – P.12.1 (01) Sind. Serrarias Itacoatiara – P.12.3 (01).

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 07: SETOR PRODUTIVO**

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	Ass. Arrozeiros RR – I.1.7 (01) Ass. Rizicultores RR – I.1.7 (01) Ass. Bras. Celulose e Papel – I.1.1 (01) CNA – I.1.7 (01) Coopercarne RR – I.1.7 (01) Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia – I.1.1 (02) Fed. Agr. PA – I.1.7 (01) Fiepa – P.12.1 (03) Fiepa/CNI – P.12.1 (01) Sindimadeira RR – I.1.7 (01) Sind. Ind. Mad. RO – I.1.1 (01) Sind. Ind. Transf. Madeira Ji-Paraná – I.1.1 (01) Soc. Bras. Silvicultura – I.1.4 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	-----	Fiepa – I.2.2 (01)	OCB – I.2.1 (01)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 19 – Resultados da codificação: parte 08 (governos estaduais e municipais)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 08: GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS<sup>117</sup></b>			
<b>DEEP CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	-----	Mato Grosso do Sul – D.1.4 (01)	Acre – D.1.4 (01) Amazonas – D.1.4 (01) Minas Gerais – D.1.2 (02) Pará – D.1.2 (01) Santa Catarina – D.1.1 (01) e D.1.2 (01)
D.2. Relação ética homem-natureza	-----	Mato Grosso do Sul – D.2.1 (02) Pará – D.2.1 (01) Paraná – D.2.2 (01) Rondônia – D.2.2 (01)	Acre – D.2.2 (01) Amapá – D.2.2 (01) Amazonas – D.2.2 (02) Distrito Federal – D.2.2 (01) Minas Gerais – D.2.1 (01) e D.2.2 (03) Pará – D.2.1 (01) e D.2.2 (02) Rondônia – D.2.1 (01) e D.2.2 (01) Roraima – D.2.1 (02) e D.2.2 (02) Santa Catarina – D.2.1 (02) e D.2.2 (01) Tocantins – D.2.2 (01)
D.3. Conhecimento como valor.	Bahia – P.3.2 (01)	-----	Acre – D.3.4 (01) Amapá – D.3.2 (01) Amazonas – D.3.4 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	Rio de Janeiro – D.4.3 (01) São Paulo – D.4.3 (01)	Rondônia – D.4.1 (01)	Amazonas – D.4.1 (02) Distrito Federal – D.4.3 (01) Minas Gerais – D.4.3 (01)

<sup>117</sup> Os resultados relativos aos governos municipais estão tabulados segundo o estado ao qual pertencem. Se dois ou mais representantes da mesma Unidade da Federação manifestaram-se no mesmo evento, suas posições foram computadas separadamente.

(continuação)

---

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 08: GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

---

<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	Santa Catarina – D.5.2 (01)	Mato Grosso do Sul – D.5.1 (01) Rondônia – D.5.1 (01) Pará – D.5.1 (01) Paraná – D.5.2 (02)	Acre – D.5.2 (01) e D.5.4 (01) Amapá – D.5.2 (01) Amazonas – D.5.2 (02) Minas Gerais – D.5.1 (01) e D.5.2 (01) Pará – D.5.2 (02) e D.5.4 (01) Rondônia – D.5.1 (01), D.5.2 (01) e D.5.4 (01) Roraima – D.5.1 (02) Santa Catarina – D.5.1 (03) Tocantins – D.5.4 (01)

(continuação)

---

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**


---

**PARTE 08: GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**


---

<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	Bahia – P.1.1 (01) Rio de Janeiro – P.1.1 (01) e P.1.4 (01) Santa Catarina – P.1.1 (01)	Rondônia – P.1.1 (01)	Amapá – P.1.4 (01) Amazonas – P.1.1 (01) e P.1.4 (02) Distrito Federal – P.1.1 (01) Mato Grosso – P.1.2 (01) Minas Gerais – P.1.1 (01) Pará – P.1.1 (02) Rondônia – P.1.2 (01) e P.1.4 (01) Roraima – P.1.1 (04) Santa Catarina – P.1.1 (02) Tocantins – P.1.1 (01)
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	Rio de Janeiro – P.2.5 (02) Santa Catarina – P.2.3 (01)	Mato Grosso do Sul – P.2.3 (01) Pará – P.2.1 (01)	Acre – P.2.5 (01) Amapá – P.2.3 (01) Amazonas – P.2.3 (01) Minas Gerais – P.2.5 (01) Mato Grosso – P.2.5 (01) Pará – P.2.1 (01) Roraima – P.2.1 (01) Santa Catarina – P.2.5 (01)
P.3. Causas da biopirataria.	-----	-----	Pará – P.3.1 (01)
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	-----	-----

(continuação)

---

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**


---

**PARTE 08: GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**


---

<i>POLICY CORE</i>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.5. Controle do desmatamento	Santa Catarina – P.5.1 (01)	Rondônia – P.5.1 (01)	Acre – P.5.2 (01) Amapá – P.5.2 (01) Amazonas – P.5.2 (01) Mato Grosso – P.5.3 (02) Pará – P.5.2 (01) e P.5.3 (01) Rondônia – P.5.1 (01) Roraima – P.5.1 (02) Tocantins – P.5.2 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	Bahia – P.6.2 (01)	-----	Acre – P.6.4 (01) Amapá – P.6.4 (01) Amazonas – P.6.2 (01) e P.6.4 (01) Minas Gerais – P.6.1 (02) e P.6.2 (01) Rondônia – P.6.1 (01) Roraima – P.6.1 (01) Santa Catarina – P.6.1 (03) Tocantins – P.6.4 (01)
P.7. Direitos das populações tradicionais.	Bahia – P.7.2 (01) Rio de Janeiro – P.7.2 (01) e P.7.4 (01)	-----	Roraima – P.7.1 (01)
P.8. Presença humana em UCs	São Paulo – P.8.2 (01)	Mato Grosso do Sul – P.8.1 (01) Paraná – P.8.1 (02)	-----

(continuação)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 08: GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS</b>			
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	-----	Acre – P.9.4 (02) Amazonas – P.9.3 (01) e P.9.4 (03) Minas Gerais – P.9.5 (01) Pará – P.9.2 (02) Rondônia – P.9.2 (02) e P.9.3 (01) Roraima – P.9.1 (02)
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	Rio de Janeiro – P.10.1 (01) São Paulo – P.10.1 (01)	-----	Distrito Federal – P.10.1 (01) Minas Gerais – P.10.1 (01) Santa Catarina – P.10.3 (01)
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	Bahia – P.11.2 (02) Rio de Janeiro – P.11.2 (01) São Paulo – P.11.1 (01)	-----	Acre – P.11.1 (01) Amazonas – P.11.1 (01) e P.11.3 (02) Distrito Federal – P.11.2 (01) Minas Gerais – P.11.1 (01) Pará – P.11.1 (01) Roraima – P.11.3 (01) Santa Catarina – P.11.1 (01) Tocantins – P.11.1 (01)
P.12. Peculiaridades regionais e locais	Santa Catarina – P.12.1 (01) São Paulo – D.12.1 (01)	Pará – P.12.1 (01) Paraná – P.12.1 (01) Rondônia – P.12.1 (01)	Acre – P.12.1 (01) Amapá – P.12.1 (01) Amazonas – P.12.1 (02) Minas Gerais – P.12.1 (02) Pará – P.12.1 (01) Rondônia – P.12.1 (01)

(conclusão)

---

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 08: GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

---

ASPECTOS INSTRUMENTAIS	1995-1998	1999-2002	2003-2006
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	Acre – I.1.1 (02) Amapá – I.1.1 (01) Amazonas – I.1.3 (01), I.1.6 (03) e I.1.7 (02) Minas Gerais – I.1.1 (01) Pará – I.1.5 (02) Rondônia – I.1.1 (01), I.1.2 (01), I.1.3 (01) e I.1.6 (01) Roraima – I.1.2 (01), I.1.5 (01) e I.1.7 (05) Tocantins – I.1.5 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	-----	-----	Amapá – I.2.4 (01) Tocantins – I.2.2 (01)

---

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 20 – Resultados da codificação: parte 09 (juristas e Ministério Público)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 09: JURISTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO</b>			
<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	OAB - D.1.4 (01)	-----	José Afonso da Silva – D.1.4 (01)
D.2. Relação ética homem-natureza	OAB – D.2.2 (01)	MPDFT – D.2.3 (02) MPF – D.2.2 (01) MPSP – D.2.2 (01) OAB – D.2.2 (01)	MPPA – D.2.2 (01) MPSP – D.2.2 (01) José Afonso da Silva – D.2.2 (01)
D.3. Conhecimento como valor.	-----	MPDFT – D.3.2 (01)	MPF – D.3.3 (01)
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	OAB – D.4.3 (01)	MPDFT – D.4.3 (02) MPF – D.4.1 (01)	MPPA – D.4.3 (01)
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	OAB – D.5.2 (01)	MPAC – D.5.4 (01) MPSP – D.5.4 (01)	José Afonso da Silva – D.5.4 (01) MPPA – D.5.4 (01)
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	-----	MPAC – P.1.4 (01) MPF – P.1.3 (01) e P.1.4 (01) MPSP – P.1.3 (01)	MPF – P.1.3 (01)
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	OAB – P.2.5 (01)	MPF – P.2.4 (01) MPSP – P.2.5 (02)	José Afonso da Silva – P.2.4 (01) MPF – P.2.4 (01) MPPA – P.2.4 (01)
P.3. Causas da biopirataria.	-----	MPAC – P.3.5 (01) MPDFT – P.3.5 (01) MPF – P.3.5 (01)	-----
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	MPAC – P.4.2 (01) MPDFT – P.4.2 (02)	-----
P.5. Controle do desmatamento	-----	MPF – P.5.3 (01) MPSP – P.5.3 (01)	José Afonso da Silva – P.5.3 (01) MPSP – P.5.4 (01)
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	OAB – P.6.2 (01)	-----	-----
P.7. Direitos das populações tradicionais.	OAB – P.7.4 (01)	-----	-----

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 09: JURISTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO**

<b>POLICY CORE</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.8. Presença humana em UCs	-----	-----	-----
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não Integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	-----	-----
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	OAB – P.10.1 (01)	MPDFT – P.10.1 (02) MPF – P.10.1 (01) MPSP – P.10.2 (01)	MPPA – P.10.1 (01)
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	-----	-----	-----
P.12. Peculiaridades regionais e locais	OAB – P.12.1 (01)	-----	-----
<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Lei de gestão das florestas públicas	-----	-----	José Afonso da Silva – I.1.7 (01) MPPA – I.1.6 (01) MPSP – I.1.6 (01)
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	OAB – I.2.3 (01)	MPDFT – I.2.1 (01) MPSP – I.2.2 (02)	José Afonso da Silva – I.2.1 (01) MPSP – I.2.2 (01)

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Os números indicados entre parênteses ao lado de cada tipo de posicionamento indicam a quantidade de manifestações. Foi computado apenas um posicionamento do ator por evento em cada componente do código de análise documental.

Tabela 21 – Resultados da codificação: parte 10 (parlamentares federais)

(continua)

<b>RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>			
<b>PARTE 10: PARLAMENTARES FEDERAIS<sup>118</sup></b>			
<b><i>DEEP CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
D.1. Justiça distributiva	D.1.2 – 02	D.1.1 – 03	D.1.1 – 04
	D.1.4 – 02	D.1.2 – 05	D.1.2 – 10
		D.1.3 – 02	D.1.3 – 01
		D.1.4 – 02	D.1.4 – 03
D.2. Relação ética homem-natureza	D.2.1 – 04	D.2.1 – 15	D.2.1 – 17
	D.2.2 – 05	D.2.2 – 27	D.2.2 – 29
	D.2.3 – 02		
D.3. Conhecimento como valor.	D.3.1 – 02	D.3.1 – 02	D.3.1 – 01
	D.3.2 – 01	D.3.2 – 05	D.3.2 – 01
		D.3.3 – 03	D.3.3 – 02
		D.3.4 – 02	
D.4. Visão essencial sobre o Estado.	D.4.1 – 03	D.4.1 – 07	D.4.1 – 03
	D.4.3 – 03	D.4.3 – 05	D.4.3 – 08
D.5. Visão essencial sobre os recursos naturais.	D.5.1 – 03	D.5.1 – 15	D.5.1 – 14
	D.5.2 – 02	D.5.2 – 09	D.5.2 – 16
	D.5.4 – 04	D.5.3 – 01	D.5.3 – 01
		D.5.4 – 06	D.5.4 – 09
<b><i>POLICY CORE</i></b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.1. Atribuições dos níveis de governo.	P.1.1 – 04	P.1.1 – 05	P.1.1 – 08
	P.1.3 – 02	P.1.2 – 01	P.1.3 – 01
		P.1.4 – 02	P.1.4 – 04

<sup>118</sup>A quantidade anotada refere-se ao número de manifestações enquadradas em cada categoria de crença. Em cada componente do código de análise documental, tabulou-se apenas uma posição de cada parlamentar por evento.

(continuação)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 10: PARLAMENTARES FEDERAIS**

<i>DEEP CORE</i>	1995-1998	1999-2002	2003-2006
P.2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental.	P.2.1 – 02 P.2.3 – 01 P.2.4 – 01	P.2.1 – 10 P.2.2 – 02 P.2.3 – 04 P.2.4 – 01 P.2.5 – 01	P.2.1 – 06 P.2.3 – 03 P.2.4 – 02 P.2.5 – 05
P.3. Causas da biopirataria.	P.3.1 – 02	P.3.1 – 04 P.3.2 – 02 P.3.4 – 09 P.3.5 – 02	P.3.1 – 01 P.3.3 – 02
P.4. Acesso aos recursos genéticos.	-----	P.4.1 – 01 P.4.2 – 04 P.4.3 – 02	-----
P.5. Controle do desmatamento	P.5.1 – 04 P.5.2 – 03 P.5.3 – 03	P.5.1 – 18 P.5.2 – 04 P.5.3 – 05 P.5.4 – 01	P.5.1 – 13 P.5.2 – 06 P.5.3 – 02 P.5.4 – 03
P.6. Criação de Unidades de Conservação.	P.6.1 – 01 P.6.2 – 02 P.6.4 – 01	P.6.1 – 06	P.6.1 – 07 P.6.4 – 02
P.7. Direitos das populações tradicionais.	P.7.1 – 01 P.7.4 – 02	P.7.1 – 02 P.7.4 – 01	P.7.1 – 02
P.8. Presença humana em UCs	P.8.2 – 03	P.8.1 – 04	P.8.1 – 03
P.9. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de UCs de Proteção Integral.	-----	P.9.1 – 03 P.9.4 – 01 P.9.5 – 01	P.9.1 – 06 P.9.2 – 08 P.9.3 – 01 P.9.4 – 01 P.9.5 – 02

(conclusão)

**RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**PARTE 10: PARLAMENTARES FEDERAIS**

<i><b>POLICY CORE</b></i>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
P.10. Sistemas de decisões participativas e de controle social.	P.10.1 – 04	P.10.1 – 03	P.10.1 – 09
	P.10.2 – 01	P.10.2 – 02	P.10.2 – 01
	P.10.3 – 01	P.10.3 – 05	
P.11. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	P.11.3 – 02	P.11.1 – 04	P.11.1 – 10
		P.11.2 – 03	P.11.2 – 01
		P.11.3 – 03	P.11.3 – 02
P.12. Peculiaridades regionais e locais	P.12.1 – 05	P.12.1 – 18	P.12.1 – 15
	P.12.2 – 03	P.12.2 – 02	
		P.12.3 – 03	
<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2006</b>
I.1. Gestão das florestas públicas	I.1.7 – 01	-----	I.1.1 – 18
			I.1.2 – 02
			I.1.4 – 02
			I.1.5 – 02
			I.1.6 – 07
I.2. <i>Locus</i> preferível para decisões de caráter nacional	I.1.1 – 04	I.1.1 – 11	I.1.1 – 07
	I.1.4 – 01	I.1.4 – 04	I.1.4 – 01

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO A – Hipóteses do MCA

<b>MODELO DAS COALIZÕES DE ADVOCACIA HIPÓTESES</b>	
<b>Hipóteses de coalizão (relativas às coalizões de advocacia)</b>	
01	No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem <i>core beliefs</i> tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
02	Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político ( <i>policy core</i> ), e menos em relação a aspectos instrumentais.
03	Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político ( <i>policy core</i> ).
04	No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
05	Elites de grupos de interesses ideológicos ( <i>purposive groups</i> ) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
06	Atores que compartilham crenças do núcleo político ( <i>policy core</i> ) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando vêem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.
<b>Hipóteses de mudança (relativas às mudanças na política pública)</b>	
01	Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
02	Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.
<b>Hipóteses de aprendizado (relativas ao processo de aprendizado orientado a políticas públicas)</b>	
01	Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (i) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político ( <i>policy core</i> ) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
02	Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.
03	Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
04	Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.
05	Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos <i>policy brokers</i> ou outros importantes agentes governamentais.

### Quadro 10 – Hipóteses do MCA atualizadas

Fonte: Adaptado de Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 124-145).