

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
LINHA DE PESQUISA SOCIEDADE, PARTICIPAÇÃO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**ATORES, INTERAÇÕES E ESCOLHAS: A POLÍTICA DE  
SILVICULTURA NA ÁREA AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL –  
2004/2009**

**Márcio Barcelos**

**Porto Alegre**

**2010**

MÁRCIO BARCELOS

ATORES, INTERAÇÕES E ESCOLHAS: A POLÍTICA DE SILVICULTURA NA  
ÁREA AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL – 2004/2009

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Soraya Vargas Côrtes

Porto Alegre

2010

MÁRCIO BARCELOS

ATORES, INTERAÇÕES E ESCOLHAS: A POLÍTICA DE SILVICULTURA NA  
ÁREA AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL – 2004/2009

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA

---

Professora Doutora Soraya Vargas Côrtes - Orientadora  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

---

Professor Doutor Carlos Aurélio Pimenta de Faria  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PUC Minas Gerais

---

Professora Doutora Céli Regina Jardim Pinto  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFRGS

---

Professor Doutor Marcelo Kunrath Silva  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

Porto Alegre

2010

## **AGRADECIMENTOS**

### **À CAPES**

- Pelo subsídio na forma de bolsa de pesquisa e, tão importante quanto, pela iniciativa e constante aprimoramento do Portal de Periódicos, que nos permite o contato com o que há de mais atual na literatura internacional sobre nossos temas de pesquisa;

### **Ao Programa de Pós-Graduação**

- A todos os professores e funcionários do PPGS/UFRGS, em especial professora Cinara, que participou da banca de qualificação e Regiane, que sempre se mostrou disposta e paciente na resolução de nossos problemas e embrulhos com a burocracia;

### **À minha Orientadora**

- Professora Soraya Vargas Côrtes, por ter investido tempo, inteligência e paciência para me dar o suporte necessário para a construção desta dissertação, e também por ter me apresentado, sempre, ao que existe de mais atualizado e rigoroso na literatura internacional sobre políticas públicas;

### **Aos membros da banca**

- Professores Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Céli Pinto e Marcelo Kunrath. É grande a satisfação em ter, como avaliadores, pesquisadores que são referências para nosso trabalho;

### **Aos entrevistados**

- Que se disponibilizaram em ceder, generosamente, parte de seu tempo para falar sobre os temas e processos aqui analisados;

### **À minha família**

- Aos meus pais, Luiz e Mariley, referências que sempre me deram bons exemplos sobre como manter a serenidade e a firmeza frente aos desafios que a vida nos impõe. Ao Mateus e à Daiana, irmãos, pela amizade e companheirismo de sempre. E, claro à Marília, que sempre me deu a maior força;

### **A amigos e amigas especiais de dentro e de fora da academia**

- Ana Marcela, Rafael (Catarina), Giovani, Janaína, Janete, Ângela Ceccon, Simone, Fábio, Sílvia Czermainski, Beatriz (Bia), Leone, Tiago, Helenita, K-rol, Karina, Vanessa...

### ***And last, but certainly not least***

- À Cláudia, namorada e amiga. Parceira em todos os sentidos do mundo. Obrigado por tudo, principalmente pelo amor sempre demonstrado.

## RESUMO

Esta dissertação analisa questões relativas às relações entre Estado e sociedade em processos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, tomando como foco da análise o processo que resultou na política de silvicultura no estado do Rio Grande do Sul. Dois conjuntos de indagações orientaram o desenvolvimento da pesquisa. O primeiro diz respeito ao papel desempenhado por atores posicionados na esfera societal, especialmente as denominadas Organizações Não-Governamentais (ONGs) em processos de políticas públicas, e como estes atores se relacionam com agentes posicionados na esfera estatal. O segundo conjunto de indagações diz respeito à dinâmica de processos de políticas públicas marcados por alto grau de conflito, e as possibilidades de participação e influência efetiva de atores sociais sobre seus resultados. Foi realizado um levantamento da literatura sociológica e da Análise de Políticas Públicas sobre o tema. Em seguida recorreu-se aos enfoques das chamadas “teorias sintéticas” do processo de políticas públicas, que destacam de um lado as dimensões dos atores, suas crenças e idéias, e de outro o papel dos contextos institucionais, e o impacto deste conjunto de fatores sobre os processos decisórios. Através de tais abordagens, se analisou uma política regulatória na área ambiental no estado do Rio Grande do Sul, referente à expansão da atividade de silvicultura na chamada “Metade Sul” do estado. Realizou-se a reconstituição da cadeia de eventos, desde a formação da agenda até as decisões finais que deram forma ao desenho da política. Observou-se que o processo da política pública foi fortemente condicionado tanto pelas “imagens da política” construídas pelos atores envolvidos quanto pela oposição entre a dinâmica eleitoral-partidária, “externa” à área ambiental, e a dinâmica dos especialistas, “interna” à área. As conclusões do estudo apontam para o fato de que as ONGs envolvidas no processo tiveram sucesso em influenciar de forma efetiva no desenho da política. Porém esta influência somente foi possível na medida em que atores provenientes do Ministério Público e do Poder Judiciário passaram a participar e influenciar no processo. Essa influência de “atores judiciais” resultou na constituição de um “subsistema de política pública”, onde a discussão sobre os rumos da política foi levada a cabo por atores dotados de recursos de *expertise* na área ambiental, com menor influência da lógica política partidária.

PALAVRAS-CHAVE: processo de política pública, ONGs, área ambiental, silvicultura

## ABSTRACT

This dissertation examines issues concerning the relations between State and Society in processes of formulation and implementation of public policies in Brazil, focusing the analysis in a process that resulted in the forestry policy in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. Two sets of questions guided the research development. The first concerns the role played by actors positioned in the societal sphere, especially the so-called Non-Governmental Organizations (NGOs) in public policy processes, and how these actors relate to players positioned at the State level. The second set of questions concerns the dynamics of public policy processes marked by high conflict, and the possibilities for effective participation and influence of societal actors on their results. A survey of sociological literature and the area of public policy analysis on the topic. Then appealed to the approaches of so-called “synthetic theory” of the public policy process, which highlight the dimensions of one side of the actors, their beliefs and ideas, and the role of other institutional contexts, and the impact of all the factors on decision-making processes. Through such approaches, we analyzed a regulatory policy in the environmental area in the state of Rio Grande do Sul, referring to the expansion of forestry in the "southern half" of the state. We performed the reconstitution of the chain of events, since the formation of the agenda until the final decisions that shaped the design of policy. It was observed that the process of public policy was strongly influenced by both the "policy image" built by the actors involved as the opposition between partisan electoral dynamics, "external" to the environmental area, and the dynamics of the experts, “internal” to the area . The study's findings point to the fact that NGOs involved in the process have succeeded in effectively influencing the design of policy. But this was only possible influence insofar as actors from “Ministério Público” and the Judiciary have come to participate and influence the process. This influence of “judicial actors” has resulted in the formation of a “policy subsystem”, where the discussion about the course of policy was undertaken by actors endowed with resources of expertise in the environmental area, with less influence of actors connected to electoral politics.

**KEY WORDS:** policy process, NGOs, environmental area, forestry

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Intersecções entre Perspectivas da Ciência Política e da análise de políticas públicas.....	43
Quadro 2 – Bases da política florestal brasileira.....	70
Quadro 3 – Ocupação com silvicultura de acordo com o grau de vulnerabilidade da UPN.....	101

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAF: Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas  
AGAPAN: Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente Natural  
AGEF: Associação Gaúcha de Engenheiros Florestais  
AGEFLOR: Associação Gaúcha de Empresas Florestais  
APB Florestal: Arranjo Produtivo de Base Florestal  
BH: Bacia Hidrográfica  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRACELPA: Associação Brasileira de Celulose e Papel  
CONSEMA: Conselho Estadual de Meio Ambiente  
COREDES: Conselhos Regionais de Desenvolvimento  
CREA/RS: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul  
DEFAP: Departamento Estadual de Florestas e Áreas Protegidas  
EIA: Estudo de Impacto Ambiental  
EMATER/ASCAR: Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FARSUL: Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul  
FEE: Fundação de Economia e Estatística  
FEPAM: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler  
FETAG: Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul  
FIERGS: Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul  
FLORACOOP: Cooperativa Florestal Ltda.  
FUNAI: Fundação Nacional do Índio  
FURG: Fundação Universidade Federal do Rio Grande  
FZB: Fundação Zoobotânica  
GENOLYPTUS: Genoma de *Eucalyptus*  
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBDF: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INGÁ: Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais  
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul  
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
NAT: Núcleo Amigos da Terra  
ONG: Organização Não-Governamental  
OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PIB: Produto Interno Bruto  
PNF: Programa Nacional de Florestas  
PROFLORA: Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas  
PROMESO: Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais  
PRONAF: Programa Nacional de Agricultura Familiar  
RECONVERSUL: Programa de Fomento e Reconversão Produtiva a Metade Sul  
RIMA: Relatório de Impacto Ambiental  
SBS: Sociedade Brasileira de Silvicultura



SEMA: Secretaria de Meio Ambiente  
SINDIMADEIRA: Sindicato das Madeireiras  
SISEPRA: Sistema Estadual de Proteção Ambiental  
SMAM: Secretaria Municipal do Meio Ambiente  
TAC: Termo de Ajustamento de Conduta  
VCP: Votorantim Celulose e Papel  
UFPEL: Universidade Federal de Pelotas  
UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSM: Universidade Federal de Santa Maria  
UPN: Unidade de Paisagem Natural  
UPV: União pela Vida  
UNIJUÍ: Universidade Regional de Ijuí  
ZAS: Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura  
WRM: World Rainforest Movement

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
1.2 Estrutura da dissertação.....	17
<b>2. RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE E PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>20</b>
2.1 ONGs e ONGs Ambientalistas: Breve Histórico .....	21
2.2 Atores da sociedade civil e sua participação em processos de políticas públicas no Brasil pós-redemocratização .....	25
2.3 Políticas públicas na área ambiental no Brasil e a participação de atores sociais: O enfoque da Sociologia .....	32
<b>3. TEORIAS DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>40</b>
3.1 Atores, Interações e Instituições: A busca por enfoques “sintéticos” .....	42
3.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado: “Imagem da política” como fator de mudança .....	47
3.3 Modelo dos Fluxos Múltiplos: “Empreendedores políticos” explorando “janelas de oportunidades” .....	52
3.4 Modelo das Coalizões de Defesa: Atores compartilhando crenças e agindo de forma coordenada .....	57
<b>4. “RASTREANDO” PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOTA SOBRE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>61</b>
<b>5. A SILVICULTURA NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA ÁREA AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL: SOBRE COMO UMA SOLUÇÃO SE ESTABELECE E SE CONSTRÓI UMA “IMAGEM DA POLÍTICA”</b> .....	<b>68</b>
5.1 A política de incentivo à silvicultura no RS e a criação do APB Florestal: A formação de uma coalizão de defesa e a construção de uma imagem da política.....	74
<b>6. A CONSTRUÇÃO DE UMA “IMAGEM DA POLÍTICA” ALTERNATIVA: SILVICULTURA E PRESERVAÇÃO DO BIOMA PAMPA</b> .....	<b>83</b>
6.1 ONGs ambientalistas se inserindo no processo da política pública .....	84
6.2 “Atores judiciais” no processo da política pública: o papel das “regras do jogo” .....	91
<b>7. ESPECIALISTAS VERSUS DINÂMICA POLÍTICO-PARTIDÁRIA NA DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA POLÍTICA PÚBLICA: A FORMAÇÃO DE UM <i>POLICY SUBSYSTEM</i>?</b> .....	<b>97</b>
7.1 O primeiro modelo de Zoneamento Ambiental da Silvicultura e o trabalho dos técnicos .....	99
7.2 O segundo modelo de Zoneamento Ambiental e a dinâmica político-partidária no processo da política pública.....	105
7.2.1 As audiências públicas.....	107
7.3 O conflito em mais alto grau: A aprovação do segundo modelo do Zoneamento Ambiental da Silvicultura no Conselho Estadual de Meio Ambiente.....	110
7.4 Trazendo os especialistas de volta: A dinâmica “interna” à área ambiental e a apresentação de uma proposta de consenso .....	119
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>131</b>
<b>APÊNDICE 1</b> .....	<b>150</b>
<b>APÊNDICE 2</b> .....	<b>173</b>
<b>ANEXO 1 – TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA</b> .....	<b>176</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata das interações entre atores situados no âmbito da esfera estatal e da esfera societal, e suas ações e escolhas estratégicas em processos de construção de políticas públicas. Em sua origem estão reflexões e indagações que têm como pano de fundo as relações entre Estado e sociedade nas decisões sobre políticas públicas no Brasil. O foco analítico é direcionado à ação dos atores que buscam, das mais variadas formas, influenciar efetivamente em processos decisórios. Optou-se por uma ênfase nas relações entre diversos atores que “convivem” em uma determinada área de política pública, neste caso, a área ambiental no estado do Rio Grande do Sul.

Dentro da ampla esfera denominada “sociedade civil”<sup>1</sup>, optou-se por focar na participação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) por se tratar de atores que têm se firmado como dos mais relevantes na esfera da sociedade civil, principalmente a partir da década de 90 (DAGNINO, 2004). A partir deste período, as ONGs passaram a ocupar um lugar de centralidade na disputa por influências sobre as políticas públicas, lugar que fora ocupado pelos movimentos sociais ao longo da década de 80 (DOIMO, 1995). Estas organizações, que durante o período anterior haviam atuado majoritariamente no apoio e assessoria a estes movimentos, a partir da década de 90 passam a prestar serviços e, mais do que isso, buscam influenciar na formulação e implementação de políticas nas áreas em que atuam. Pinto (2006) sintetiza o papel destas organizações nos modelos decisórios brasileiros, definindo as ONGs como “novos atores a participar dos processos de condução de políticas públicas”. Como destaca a autora, temas como direitos humanos, meio ambiente, fome, dentre vários outros, têm sido tematizados e colocados nas agendas de discussões principalmente a partir da iniciativa de conjuntos de ONGs que colocam suas demandas junto aos formuladores de políticas públicas e “*pressionam os legisladores para a aprovação de projetos e leis.*” (PINTO, 2006, p. 655). Além disso, na literatura internacional, vários autores têm chamado a atenção para o papel cada vez mais decisivo desempenhado por esses atores em processos de políticas públicas (ASSEFA, 2004; CASEY, 1998;

---

<sup>1</sup> Sociedade civil aqui entendida como um espaço fora dos governos (extra-governamental, cf. Casey, 1998), uma esfera não-estatal. Assim, os termos “sociedade civil”, ou “esfera societal”, são usados de forma intercambiável.

MILLER, 1994; SALAMON e ANHEIER, 1992;) Esta seria, inclusive, uma das características fundamentais da governança contemporânea (NIKOLIC e KOONTZ, 2007).

A literatura que tem destacado o papel desempenhado por Organizações Não-Governamentais em processos de formulação e implementação de políticas públicas foi um dos pontos de partida dessa dissertação. Qual o papel desempenhado por atores posicionados na esfera societal, especialmente as denominadas Organizações Não-Governamentais (ONGs) em processos de políticas públicas, e como estes atores se relacionam com agentes posicionados na esfera estatal na busca por influenciar na “fabricação” das políticas públicas? Essa questão inicial desdobra-se em várias outras: Como se dá a ação de atores societais na busca por influência e impacto efetivo sobre processos de políticas públicas? Como se constroem alianças estratégicas com outros atores? Como se dá a participação de ONGs em fóruns e espaços institucionalizados de deliberação de políticas públicas, como os conselhos? E como se desenvolve a ação desses atores “por fora” desses espaços, em articulação com outros atores da sociedade civil, na busca por influenciar nas políticas públicas? Qual o papel das “regras do jogo” na atuação e nas escolhas estratégicas desenvolvidas por estes agentes? Observe-se que nas “perguntas de partida” está subjacente uma preocupação com a dimensão estratégica das ações levadas a cabo pelos atores, e como estas influenciam os processos de tomada de decisão.

O foco nos atores e suas estratégias se deveu a três pressupostos analíticos, derivado das chamadas “teorias do processo de políticas públicas” (SABATIER, 2007): O primeiro examina e analisa a construção de políticas públicas a partir de uma visão de processo, como um complexo de interações que se desenvolve ao longo de determinado período, envolvendo uma pluralidade de atores (SABATIER e WEIBLE, 2007). O segundo afirma que processos de políticas públicas são definidos, majoritariamente, a partir das interações entre uma variedade de atores provenientes tanto da esfera estatal quanto da societal, sendo que os mais decisivos são aqueles que possuem alto grau de especialização na área em questão. Isso leva à formação de “subsistemas” especializados em cada área de política pública, no âmbito dos quais as políticas são construídas (TRUE, BAUMGARTNER e JONES, 2007). Por fim, o pressuposto que afirma que, além da dimensão institucional, sempre importante, valores, idéias,

conhecimento e crenças dos envolvidos também devem ser levados em conta na análise de processos de políticas públicas (FARIA, 2003).

Do conjunto de questões acima derivou um segundo eixo de indagações, referente à “abertura” dos processos que levam à construção de políticas públicas. Processos de tomada de decisão sobre políticas públicas no Brasil estão se tornando mais plurais, possibilitando a entrada, participação e influência efetiva de atores societais, especialmente ONGs, sobre seus resultados? Enfoques analíticos já consagrados na área de Análise de Políticas Públicas, construídos em contextos pluralistas de representação de interesses, são úteis para a análise do contexto brasileiro, dado o peso dos governos e da lógica político-eleitoral, que muitas vezes afeta de forma decisiva os processos de tomada de decisão (cf. OLIVEIRA, 2008 e ARRETICHE, 2006)? A conformação de uma das mais avançadas “infra-estruturas de participação” do mundo (cf. AVRITZER, 2008), com conselhos, fóruns e espaços diversos de discussão sobre políticas públicas atua no sentido de tornar os processos decisórios mais pluralistas? Ou seja, foram capazes de introduzir mudanças significativas no modelo anterior, oriundo do período autoritário, onde processos de política pública poderiam ser perfeitamente explicados dando-se ênfase apenas ao papel de burocratas, legisladores e grupos de interesse, no clássico modelo dos “triângulos de ferro”? Como as ONGs<sup>2</sup> se inserem nesse novo “modelo de decisão sobre políticas públicas” que se estabelece a partir dos anos noventa?

A problemática que orienta essa dissertação gira, portanto, em torno desses dois eixos: De um lado, a participação e o papel desempenhado por atores societais, especialmente ONGs em processos de política pública, desde a formação da agenda até a implementação. Por outro lado, e como decorrência das primeiras questões, questiona-se se, de fato, o poder do aparato estatal tem diminuído *vis a vis* o aumento do potencial de influência dos atores societais sobre os rumos que ditam a constituição de políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Em torno do termo “ONG” existe uma “salada de terminologias” e um “*pout-pourri*” de definições (CASEY, 1998, p. 43). O termo será aqui utilizado a partir da discussão de Salamon e Anheier (1992), que apresentam uma conceituação baseada em cinco características: 1) estrutura formal, 2) independência (formal) em relação a governos, 3) sem fins lucrativos, 4) conta com participação de voluntários e 5) atua nas mais diversas áreas de políticas públicas. Obtém-se assim um entendimento do termo “ONG” como “*uma estrutura não governamental, não lucrativa, que promove ação coletiva articulando interesses, valores e idéias na sociedade civil, visando (1) a prestação de bens e serviços e (2) a influência sobre as políticas públicas em suas áreas de atuação.*” (CASEY, 1998, p. 46).

Foram utilizados referenciais teóricos e analíticos provenientes da área de Análise de Políticas Públicas (*policy analysis*<sup>3</sup>). Realizou-se o exame do processo de construção de uma política pública na área ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul, qual seja, a política de silvicultura. O processo compreendeu desde a formação da agenda até a implementação da política, por meio de um reulamento denominado Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura. Este processo foi analisado “por dentro”, buscando-se estabelecer as relações entre as diversas estratégias desenvolvidas pelos atores participantes, as interações entre si e o papel das regras formais e do contexto institucional no desenrolar dos eventos. A estratégia metodológica, portanto, visou reconstituir a “cadeia de eventos” (cf. MAYNTZ, 2004) através da qual se estruturou a decisão sobre a política pública. Como fonte de dados foram realizadas entrevistas em profundidade com atores-chave do processo, analisadas atas de reuniões de conselhos e audiências públicas, relatórios produzidos pelos diversos atores envolvidos, além de notícias veiculadas em jornais e *blogs* da Internet. Buscou-se, assim, construir um panorama amplo do processo de tomada de decisão que deu origem à política. Para isso, examinou-se a atuação dos principais atores envolvidos e que influenciaram de uma forma ou outra no desenho final da política, e o envolvimento das ONGs nessa dinâmica.

Na busca por respostas às questões, examinou-se um caso empírico de processo de política pública na área de meio ambiente no estado do Rio Grande do Sul. Dentre as várias áreas de política pública que se poderia analisar para buscar respostas às questões de pesquisa, escolheu-se a ambiental, por uma série de fatores. Em primeiro lugar, por tratar-se de uma área onde o conflito sempre latente e muitas vezes explícito “desenvolvimento econômico” *versus* “preservação ambiental” faz com que atores das mais variadas procedências se articulem, planejem estratégias e desenvolvam ações coordenadas no sentido de influenciar nos processos que dão origem às políticas públicas do setor. Em segundo lugar, por ser uma área onde são gestadas e produzidas políticas de caráter regulatório<sup>4</sup> onde é possível observar com clareza os movimentos e as tomadas de posição dos envolvidos, bem como verificar os impactos de suas ações

---

<sup>3</sup> Vários termos (*policy process, policymaking, policy analysis, decision making*, dentre outros) consagrados na literatura sobre políticas públicas são deixados no idioma original, o inglês, pois são assim utilizados na literatura especializada brasileira. Citações de livros e artigos publicados em língua inglesa foram traduzidas para o português pelo autor.

<sup>4</sup> De acordo com a tipologia clássica de Lowi (1972), que distingue entre quatro “tipos” de políticas públicas: Regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Políticas regulatórias, como as da área ambiental, são aquelas que têm como objetivo disciplinar aspectos da atividade social. Gomide (2008, p. 18) afirma que “*políticas regulatórias envolvem redistribuição de custos, escolhas entre quem será favorecido e quem será desfavorecido, portanto, conflito.*”

sobre os desenhos das políticas. O terceiro fator é decorrente dos dois primeiros: dadas tais condições, analisar políticas públicas da área ambiental acaba se configurando um bom exemplo para o exame das dinâmicas de interação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas no Brasil dos anos 2000. Outro fator importante foi a dimensão da especialização técnica e do papel decisivo desempenhado por atores com alto grau de *expertise* na construção das políticas, em que pese o poder da lógica “externa” à área, principalmente a “*força da dinâmica eleitoral-partidária*” (cf. OLIVEIRA, 2008, p. 5). Por fim, não se pode deixar de destacar o alto grau de envolvimento e busca por influência nas políticas públicas por parte das ONGs que atuam na área ambiental, onde estas entidades assumem uma forma muito próxima daquelas que a literatura tem definido como “organizações de *advocacy*” (ANDREWS e EDWARDS, 2004), ou seja, atores coletivos que buscam, mediante ações coordenadas, alcançar objetivos e resultados práticos na definição das agendas de políticas públicas ou nos desenvolvimentos posteriores, que definem estas políticas. O acúmulo de conhecimentos sobre processos decisórios nessa área possibilitará, assim, comparações com outras áreas de políticas públicas, permitindo a busca por padrões no que diz respeito a como se constrói a ação governamental no Brasil. Esta dissertação se pretende um primeiro passo nesse sentido.

Para o exame das questões levantadas buscou-se um processo de política pública que funcionasse como uma “situação exemplar” na qual fosse possível operacionalizar o tipo de análise proposto. O processo em questão diz respeito a uma política de caráter regulatório destinada a criar um regramento para a atividade de plantio de espécies exóticas de árvores, principalmente eucalipto, na região conhecida como Metade Sul do Rio Grande do Sul. Esta região, traçada a partir de uma linha imaginária que corta o estado ao meio no sentido leste-oeste, compreende a área onde se assenta um conjunto de ecossistemas definido como Bioma Pampa<sup>5</sup>, ou, simplesmente, “o pampa gaúcho”. Trata-se, portanto, da política estadual para a silvicultura. A disputa maior no processo da política se deu em torno da elaboração do principal instrumento regulador desta, o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura (ZAS), o qual define as restrições e as possibilidades de expansão para determinada atividade industrial com

---

<sup>5</sup> O estado do Rio Grande do Sul possui dois grandes biomas: O Pampa e o da Mata Atlântica. Para maiores informações ver “Mapa de Biomas do Brasil”. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=169](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=169)

potenciais riscos de agressão ao ambiente natural. A política de silvicultura no Rio Grande do Sul foi produzida a partir de uma disputa extremamente complexa envolvendo uma diversidade de atores – Governo do Estado, indústrias papeleiras (nacionais e multinacionais), entidades da sociedade civil gaúcha (ONGs ambientalistas, associações de empresários, sindicatos, etc.), especialistas (professores universitários e pesquisadores), membros do judiciário, jornalistas, dentre outros, que desenvolveram as mais variadas estratégias de ação no sentido de influenciar no “desenho” final da política. As ONGs que atuam na área ambiental foram de participação decisiva ao longo do desenvolvimento da política, contribuindo de forma categórica para que a política de silvicultura do Rio Grande do Sul tivesse a forma que acabou tomando no desenrolar do processo. Porém, para verificar o papel desempenhado por essas organizações, verificou-se também a atuação de outros agentes, tanto societários quanto estatais, formando alianças e coalizões em torno de crenças, idéias e interesses compartilhados, e, assim articulados, procurando influenciar nos “rumos” da política.

O processo de formulação do Zoneamento Ambiental da Silvicultura, ou, como ficou conhecido, ZAS, apresentou as seguintes características básicas: 1) Multiplicidade de atores envolvidos no processo, 2) ONGs buscando influenciar no desenho das políticas, 3) processo altamente conflitivo, 4) inserção de atores do Ministério Público e do Poder Judiciário como jogadores decisivos e 5) escolhas estratégicas no sentido de criar determinadas “visões”, ou “imagens” sobre o que deveria ser a política de silvicultura.

Os conceitos centrais utilizados para a análise do processo da política e da participação dos diversos atores envolvidos são oriundos de três quadros analíticos específicos da Análise de Políticas Públicas: Equilíbrio Pontuado – *Punctuated Equilibrium Theory* – (BAUMGARTNER e JONES, 1993), Fluxos Múltiplos – *Multiple Streams Framework* – (KINGDON, 1994) e Coalizões de Defesa – *Advocacy Coalition Framework* – (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). O primeiro é o de “imagem da política pública” (*policy image*), destacado por True, Baumgartner e Jones (2007) como essencial, pois através dele é possível observar as manipulações e estratégias desenvolvidas por “empreendedores de políticas públicas” (*policy entrepreneurs*). Esses empreendedores buscam explorar momentos propícios, nos quais é possível promover a entrada de novos temas na agenda dos tomadores de decisão ou provocar mudanças em políticas já estabelecidas. Esses momentos propícios, que são



decisivos para que mudanças ocorram, são definidos como “janelas de oportunidade”. Outro conceito capital é o de “coalizão de defesa”, ou seja, uma articulação de atores que compartilham de um conjunto de crenças, valores e interesses, e que agem de maneira coordenada e estratégica buscando influenciar no processo de tomada de decisão. Do ponto de vista teórico-analítico, portanto, considera-se os atores participantes do processo de construção da política pública como capazes e propensos à ação estratégica, sendo que, nesse processo, tanto as estruturas institucionais dentro das quais as políticas são construídas, quanto as iniciativas estratégicas dos empreendedores de políticas públicas desempenham papéis importantes (BAUMGARTNER e JONES, 1995, p. 1045).

## 1.2 Estrutura da dissertação

A dissertação é apresentada em sete capítulos, além desta introdução.

No capítulo 2 é desenvolvida uma revisão da literatura sobre relações Estado e sociedade e a participação de atores sociais em processos de políticas públicas no Brasil. É dada ênfase, ainda ao surgimento das ONGs, principalmente da área ambiental, e seu estabelecimento como atores que buscam influenciar na produção de políticas em suas áreas de atuação.

No capítulo 3 é apresentado o referencial teórico que orientou o presente estudo. A orientação teórica aqui utilizada para entender o processo da política de silvicultura é baseada nas denominadas “teorias sintéticas” da Análise de Políticas Públicas. Sua ênfase analítica se dá no sentido de um enfoque das políticas públicas como fenômenos sociais, a partir de uma abordagem multidisciplinar que combina contribuições de várias “ciências do social”, tais como Sociologia, Ciência Política, Economia, História, dentre outras.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A análise de políticas públicas, embora bastante identificada com a Ciência Política, é eminentemente multidisciplinar desde sua fundação. Um dos principais “pais fundadores” da área, Harold Lasswell, defendia que o estudo de processos de tomada de decisão deveria ser realizado mediante o uso de ferramentas analíticas desenvolvidas tanto nas ciências sociais (Economia, Ciência Política, Sociologia, Antropologia, História, Psicologia Social, etc.) quanto nas exatas (Matemática e Estatística, principalmente). Um dos livros fundadores da área, *The Policy Sciences*, editado por Lasswell e Daniel Lerner (1951), conta com artigos de antropólogos, economistas, estatísticos, sociólogos, psicólogos sociais, dentre outros (dentre os colaboradores mais conhecidos na área de Ciências Sociais pode-se destacar Margareth Mead, Clyde Kluckhohn, Kenneth Arrow, Hans Reichenbach, Paul Lazarsfeld e Robert Merton).

No capítulo 4 são discutidos os enfoques metodológicos que orientaram a coleta e o tratamento dos dados empíricos que sustentam os argumentos desta dissertação. São utilizados métodos que destacam a importância de considerar a cadeia de eventos que liga as condições iniciais aos resultados finais em um processo de política pública.

Nos capítulos 5, 6 e 7 é apresentado e discutido o processo que deu origem à política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, à luz das contribuições teóricas da Sociologia e da Análise de Políticas Públicas.

No capítulo 5 é destacada a forma como a silvicultura se constituiu em uma “questão relevante”, conquistando a atenção dos tomadores de decisão e entrando na agenda das políticas ambientais no Rio Grande do Sul. Além disso, é destacada a forma como um conjunto de atores construiu uma “imagem” absolutamente positiva em relação à silvicultura, e teve sucesso em “vender” esta imagem para amplos setores da população gaúcha.

O capítulo 6 registra e analisa como se deu a entrada no processo da política por parte das ONGs ambientalistas e de “atores judiciais”, tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário. É dada ênfase às estratégias desses atores, com foco na forma como tiveram êxito em construir uma “imagem” alternativa em relação à política de silvicultura.

O capítulo 7 enfoca o conflito em torno da definição da política de silvicultura. O objetivo é compreender como posicionamento e as escolhas estratégicas dos atores envolvidos afetaram o resultado final da política. Para buscar esse entendimento analisa-se a forma como atuaram duas “lógicas” distintas: uma “externa” à área ambiental, dominada majoritariamente por uma dinâmica político-partidária e por membros da classe política não ligados à questão ambiental e outra “interna” à área, onde predominaram especialistas e atores que, de alguma forma, atuavam na área ambiental.

Por fim, o capítulo 8 apresenta as considerações finais, onde se realiza uma síntese da análise do processo da política de silvicultura. São desenvolvidas algumas reflexões finais e lançada uma hipótese de trabalho a ser testada em pesquisas futuras.

Há ainda um apêndice onde é apresentada uma análise da dinâmica interna do Conselho Estadual de Saúde e se verifica a participação dos atores que compõem aquele fórum. Trata-se de um complemento à dissertação, onde são exploradas algumas

questões referentes à distribuição de poder no interior do conselho, principalmente em relação ao papel desempenhado pelas ONGs ambientalistas nas decisões ali tomadas. A conclusão geral já se antecipa aqui: Trata-se de um fórum completamente dominado pelos gestores, tanto estaduais quanto municipais. ONGs ambientalistas, a despeito de sua elevada participação nos debates e discussões, tem muito pouca influência, tendo sucesso, quando muito, em levar temas para a agenda de discussões.

## **2. RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE E PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA REVISÃO DA LITERATURA**

A partir da redemocratização, e principalmente depois da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil passa a participar de forma mais ativa dos processos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. São criados fóruns e espaços de deliberação, como os conselhos de políticas públicas nas mais diversas áreas (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, ambiental, dentre outras). Além disso, em que pese a influência de um modelo anterior, fortemente centralizado, os processos decisórios sobre políticas públicas foram se tornando mais “abertos”, incluindo a participação de uma diversidade de “novos atores” que até então não tinham acesso a estes processos (CÔRTEZ, 2005). Conforme a autora destaca, “mecanismos participativos institucionalizaram-se em diversos momentos do processo de planejamento e implementação de políticas públicas.” (CÔRTEZ, 2009, p. 6).

Com a redemocratização e o novo modelo dos processos decisórios, os anos 90 têm sido caracterizados como a década em que a participação da sociedade é ampliada, e as relações entre Estado e sociedade passam por grandes transformações em relação ao modelo predominante no período anterior. Dagnino (2003) afirma que a grande novidade da década de 90 residiria na possibilidade de “encontros” entre sociedade e Estado na gestão das políticas públicas e sociais. Na literatura sobre relações entre Estado e sociedade civil no Brasil contemporâneo, tem sido destacado o papel da sociedade civil na participação em processos decisórios sobre políticas públicas. Dentre os atores provenientes da esfera societal, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são apontadas como centrais, pois atuam não apenas na prestação de serviços, mas também na formulação e implementação de políticas públicas. Estas organizações vão ganhando importância a partir da década de 80 do século passado, se disseminam ao longo dos 90, e chegam a esta primeira década do século XXI como interlocutores respeitáveis e legítimos da sociedade civil. Tanto na academia (KOSLINSKI e REIS, 2009; PINTO, 2006; GOHN, 1997, 2004) quanto em textos produzidos pelas ONGs<sup>7</sup> há certo consenso em relação ao fato de que este ator é importante não apenas na prestação de serviços e assessoria a movimentos, mas também nos processos de formulação e implementação de políticas públicas em suas áreas de atuação. Portanto, as ONGs, que

---

<sup>7</sup> Ver Cadernos ABONG 2000, 2001 e 2005 (Números 27, 30 e 33, respectivamente), e outros textos disponíveis no sítio da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG): [WWW.abong.org.br](http://WWW.abong.org.br)

durante a década de 80 haviam atuado majoritariamente no apoio e assessoria aos movimentos sociais, a partir da década de 90 passam a prestar serviços e, mais do que isso, passam a buscar influenciar os processos de produção de políticas públicas nas áreas em que atuam.

Nesta revisão da literatura será realizada, primeiramente, uma breve apresentação relativa ao surgimento das ONGs e das ONGs ambientalistas no Brasil. Será dada ênfase ao contexto no qual estas organizações surgiram, e principalmente às suas relações com os governos e seu papel em processos de formulação e implementação de políticas públicas.

A segunda parte desta revisão abordará a questão das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil e a formulação e implementação de políticas públicas. Serão destacadas duas “visões” principais que se sobressaem a partir do exame da literatura: A primeira, de forte influência habermasiana, destaca as possibilidades de democratização do espaço público mediante a participação da sociedade civil nas políticas públicas. Já a segunda, a partir de referenciais da Análise de Políticas Públicas, destaca as interações entre diversos tipos de atores, tanto do Estado como da sociedade, e como estas interações dão origem às políticas públicas.

## **2.1 ONGs e ONGs Ambientalistas: Breve Histórico**

Originalmente, o termo “Organização Não-Governamental” surgiu na ONU, no período pós Segunda Guerra Mundial. Designava grandes agências e organizações supranacionais e internacionais não ligadas a governos, que implementavam projetos de desenvolvimento nos países dos então chamados países sub-desenvolvidos (SCHERER-WARREN, 1994). Estas grandes agências financiadoras captavam recursos principalmente junto a grandes empresas privadas, e agiam em conjunto com organizações locais, planejando e implementando projetos de políticas sociais em áreas onde o Estado fosse deficiente.

No Brasil as ONGs surgem no final da década de 70 e ao longo da de 80, como instituições de apoio aos movimentos sociais que faziam reivindicações em torno de políticas públicas – saúde, educação, saneamento, habitação – frente ao Estado autoritário (FERNANDES, 1994). De acordo com Medeiros (2007) a adoção do termo

“ONG” está ligada a uma tentativa de proximidade com os discursos e práticas das organizações internacionais. Estas agências orientavam-se a partir de um ideário baseado em idéias como democracia, liberdade de expressão, livre associação, dentre outras ligadas a noções liberais. A adoção da designação “Organização Não-governamental” por parte das entidades brasileiras significava que elas não estavam associadas a um governo autoritário. Mais do que isso, significava que elas eram contrárias a este governo autoritário, e não tinham nenhum interesse em manter relações com o Estado. Significava, ainda, identificação com os ideais que inspiravam os grandes financiadores que as mantinham.

Na área ambiental há um contexto distinto. Foi uma das primeiras a apresentar organizações da sociedade civil buscando influir nas políticas públicas do setor. Grupos e associações preservacionistas provenientes da sociedade já existiam desde os anos 50, com a criação da União Protetora do Ambiente Natural (UPAN). Esta entidade não-governamental é fundada em 1955, em São Leopoldo, estado do Rio Grande do Sul, pelo naturalista Henrique Roessler. (JACOBI, 2003) De acordo com o autor, trata-se do primeiro movimento em defesa do meio ambiente a ser registrado como pessoa jurídica no Brasil. Em 1971 é fundada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) que, segundo Viola e Leis (1992) tinha um perfil mais abrangente do que as demais organizações que existiram ao longo dos anos 60. Esta entidade se notabilizou através da liderança de José Lutzemberger, que se tornou símbolo do movimento ambientalista brasileiro. Suas ações giravam em torno da formulação de um programa de inclusão da ecologia na agenda das políticas públicas governamentais, e do questionamento dos impactos ambientais causados pela poluição emitida pelas grandes indústrias (VIOLA e LEIS, 1992).

Em relação às ONGs de uma forma mais geral, seu surgimento no Brasil, conforme destaca a literatura (SCHERER-WARREN, 1994; DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2003; MEDEIROS, 2007) deve ser entendido como parte integrante do grande processo de fortalecimento da sociedade civil ocorrido a partir de fins da década de 70. Estas organizações prestavam todo o apoio aos movimentos que contestavam o Regime Militar, e mantinham uma grande proximidade ideológica com estes movimentos. Para Fernandes (1994) a origem das ONGs no Brasil, considerando o contexto político não democrático da época, resultou numa ênfase na dimensão política das ações, aproximando-as do discurso e da agenda das esquerdas.

Koslinski (2007) destaca duas grandes tendências na literatura sobre ONGs e seu papel nos processos decisórios no Brasil dos anos 90 e 2000. A primeira seria aquela que destaca que as ONGs estariam se aproximando cada vez mais dos órgãos governamentais. Esta perspectiva pode ser exemplificada pela contribuição de Gohn (2004, 2003). De acordo com esta visão, seja devido à crescente competição por recursos, seja devido a estratégias de sobrevivência, as ONGs estariam se tornando dependentes do Estado, tendo assim ameaçada sua autonomia (HOROCHOVSKI, 2003) e se tornando cada vez mais profissionalizadas e burocratizadas. Nesta perspectiva observa-se uma preocupação de fundo normativo, relativa ao que as ONGs “deveriam ser” ou estavam “deixando de ser” (não-profissionalizadas, autônomas em relação ao Estado, indutoras de práticas transparentes e democráticas, etc.). Koslinki, porém, destaca uma segunda vertente, influente na literatura internacional, que chama a atenção para a dimensão estratégica da ação das ONGs em processos de decisão. Esta perspectiva é a que interessa a este trabalho. De acordo com esta vertente, com a abertura de uma “estrutura de oportunidades políticas”<sup>8</sup> que favoreceu a entrada de novos atores nos processos decisórios, as ONGs teriam passado cada vez mais a se engajar em atividades de *advocacy*, no sentido de “ação coordenada na defesa de determinadas idéias e interesses” (ANDREWS e EDWARDS, 2004). Ou seja, as ONGs, nesse novo contexto, “*passam cada vez mais a participar e influenciar na elaboração de políticas públicas*” (KOSLINSKI, 2007, p. 109). É com esta última perspectiva que esta pesquisa de dissertação dialoga, buscando, dentre outros objetivos, avaliar e explorar empiricamente as formas pelas quais as ONGs buscam influenciar tanto nos processos que dão origem às políticas públicas, relacionados às definições de agenda, como aos processos de formulação e implementação destas políticas.

Na área ambiental, o grande estímulo para organizações provenientes da sociedade civil passarem a buscar intervir nas políticas públicas foi a Conferência Ambiental de Estocolmo, em 1972. Nesta ocasião havia fortes acusações por parte dos países desenvolvidos em relação à postura dos países em desenvolvimento a respeito da ausência de normas para controlar os problemas ambientais. (JACOBI, 1998) Estas críticas representaram ao mesmo tempo um estímulo a associações como a AGAPAN e uma ameaça ao governo militar, uma vez que restrições ambientais representariam uma

---

<sup>8</sup> O conceito “estrutura de oportunidades políticas” será explorado no decorrer da dissertação.

ameaça aos planos nacionais de desenvolvimento no período. Afinal, tratava-se da época do “milagre brasileiro”, com taxas de crescimento em torno de 10% ao ano e iniciativas governamentais de apoio a indústrias poluentes, principalmente a petroquímica, além de grandes projetos energéticos, como a represa de Itaipu.

A partir dos anos 70, e ao longo dos 80 as organizações e associações ambientalistas vão se estruturando e articulando-se entre si, e, de acordo com Viola e Leis (1992), realizam, durante as deliberações do Congresso Constituinte, em 1987-88 o primeiro exercício sistemático de *lobby*. Agindo de forma coordenada, várias associações e movimentos ambientalistas comportaram-se como uma “coalizão” e buscaram exercer influência sobre a política nacional de meio ambiente. Ao longo da década de 90, principalmente após a Conferência Rio-92 (ECO-92) passam a assumir a denominação “ONG”, e a estabelecer redes cada vez mais complexas de comunicação e troca de informações. No Rio Grande do Sul, considerado “o berço do ambientalismo no Brasil” (FERREIRA, 1999) ONGs como Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais (INGÁ), Centro de Estudos Ambientais (CEA), Núcleo Amigos da Terra (NAT), além da própria AGAPAN, passam a participar de forma cada vez mais ativa dos processos decisórios das políticas públicas da área. Estreitam cada vez mais seus contatos com a academia, sendo que muitos dos membros destas ONGs são professores e pesquisadores em nível de pós graduação nas melhores universidades gaúchas e do Brasil. A *expertise* desenvolvida na área é sempre crescente, sendo que ONGs como INGÁ, AGAPAN e CEA desenvolvem projetos de pesquisa em parceria com universidades. Estas ONGs apresentam-se, portanto como especialistas em sua área. Além disso, estabelecem complexas redes de contatos (como a Rede da Mata Atlântica – RMA, Assembléia Permanente de Defesa do Meio Ambiente – APEDEMA, Rede de Eco-Jornalistas, dentre outras), que agilizam a troca de informações e mantém o nível de articulação entre todas as integrantes.

O objetivo desta contextualização foi descrever, de forma muito breve, o surgimento e a consolidação das ONGs ambientalistas, dando especial ênfase a três aspectos: 1) Estão entre os primeiros movimentos organizados da sociedade civil no Brasil, 2) Ao longo do tempo foram estabelecendo contatos e se articulando umas com as outras, permitindo a atual organização em forma de complexas redes, 3) Desde a década de 70 buscavam influenciar na definição das políticas públicas de sua área de atuação.



## **2.2 Atores da sociedade civil e sua participação em processos de políticas públicas no Brasil pós-redemocratização**

Boa parte da literatura sobre as relações Estado – sociedade civil no Brasil, durante os anos 80 e boa parte dos 90 assumia o pressuposto de que os atores oriundos da sociedade (principalmente movimentos sociais ) seriam capazes de influenciar “positivamente” na elaboração de políticas públicas (ANDRADE, 1982, MOISÉS, 1982, JACOBI, 1989). O contexto burocrático-autoritário e fechado dos processos decisórios, embora estivesse em processo de abertura, ainda representava um desafio aos movimentos oriundos da sociedade civil. Jacobi (1989) ao analisar movimentos sociais e políticas públicas nas áreas de saúde e saneamento básico nos anos 80 conclui que a mobilização dos moradores das periferias de São Paulo conseguiu impactar nas políticas. Isso teria sido possível mediante a articulação por parte principalmente de entidades da Igreja Católica (CEBs e Pastoral da Saúde) e sindicatos. Conforme já se afirmou acima, sob esta perspectiva as políticas públicas seriam provenientes da esfera governamental, em um modelo onde as demandas articuladas por grupos ou partidos políticos detentores de determinados recursos seriam levadas ao conhecimento do governo, que transformaria estas demandas em políticas públicas. A variável independente aqui seria o grau de mobilização dos agentes sociais, e a política pública seria a variável dependente. A seguinte passagem de Jacobi (1989, p. 152 e 153) ilustra essa idéia:

Na área da saúde, o processo de envolvimento e mobilização dos moradores resultou em respostas por parte da Secretaria de Saúde às suas demandas. ... isso aponta, a partir da reposição do coletivo, para uma nova qualidade na gestão da coisa pública, e cria as condições para influenciar na dinâmica de funcionamento dos órgãos do Estado.

O pressuposto por trás do excerto acima destaca que a sociedade, “envolvida” e “mobilizada”, é capaz de obter “respostas” do poder público, e também de impor uma melhoria na gestão pública. Trata-se de uma visão verdadeira até certo ponto, porém bastante incompleta, conforme se discutirá abaixo.

A partir dos anos noventa, o “discurso da sociedade civil”, na definição de Arato e Cohen (1994) assumiu um posto central no debate relativo às políticas públicas no Brasil. Grandes expectativas foram postas no dinamismo das organizações da sociedade civil, principalmente ONGs, vistas como capazes de produzir transformações políticas, rotas de saída da pobreza, responsabilização dos governos, combate à corrupção,

afirmação dos direitos de cidadania, dentre outras “virtudes cívicas”. Observou-se então uma espécie de *boom* de publicações sobre sociedade civil e ONGs, a maioria marcada por um forte teor normativo. Multiplicaram-se os estudos sobre terceiro setor, associativismo, ação voluntária, capital social, dentre outros temas, onde se sobressaía a ênfase no componente de solidariedade presente na ação social. As perspectivas denominadas como neo-toquevillianas, onde o autor mais influente foi Putnam (1993, 1996) destacavam uma suposta cadeia causal ligando espaços de participação, associativismo, geração de capital social e incremento das instituições democráticas. Políticas públicas mais eficientes e inclusivas seriam um resultado da mobilização da sociedade civil, através de fóruns e mecanismos de participação. Uma perspectiva que, de acordo com Silva (2007) vem recebendo atualmente críticas, uma vez que a realidade empírica não estaria confirmando as análises teóricas.

Lavalle (2003, 2006), assim como vários outros autores (CÔRTEZ, 2004, 2005, 2009, SILVA, 2005, 2007), apresenta uma visão crítica em relação à idéia de uma sociedade civil “portadora das bandeiras do consenso” contra o mundo institucional da política “espaço dos interesses particularistas”. Para este autor, boa parte do debate ao longo dos nos 80 e 90 no Brasil foi marcado por esta divisão entre dois pólos, o negativo, composto pelo Estado, os partidos políticos, os grupos de interesse, e o positivo, composto pelo universo associativo proveniente da sociedade civil. Ao comentar esta literatura, o autor faz perspicaz observação relativa ao “discurso dual” que constituiu uma espécie de pano de fundo desta literatura, que excluiu palavras e termos relativos à escolha estratégica em suas análises sobre associações e iniciativas provenientes da sociedade civil:

Não é gratuito que as palavras “interesse” e “organização” tenham sido evitadas no campo semântico utilizado por essa literatura para descrever o agir da nova sociedade civil (a não ser na acepção “interesse geral”, no primeiro caso), produzindo um efeito de diferenciação entre uma política universalista e outra particularista (...) A caracterização normativa da sociedade civil como representante de “interesses gerais” e a construção quase tipológica de sua oposição ao mundo institucional e organizativo da política como reino dos interesses particularistas foram largamente utilizadas na literatura. (LAVALLE, 2003, p. 103)

Para Lavalle, é necessário superar essa dicotomia, e assumir que no mundo empírico os atores não se comportam de acordo com esta “construção tipológica”. O

autor destaca que no Brasil, ao longo dos anos 80 e 90, a “literatura da nova sociedade civil” enfrentou grandes dificuldades na aplicação de seus conceitos devido à “introdução de exigências normativas” no escopo de análise. Uma das dificuldades seria que, pelo efeito dos “crivos estabelecidos na literatura” seriam excluídos partidos políticos, grupos de interesse, organizações econômicas, e mesmo as próprias associações da sociedade civil que adotassem, em lugar da ação consensual e normativa, um comportamento estratégico-instrumental “próprio da esfera política” (p. 106). Uma pergunta levantada por Lavallo sintetiza as dificuldades enfrentadas pelas perspectivas normativas: “Como lidar, por exemplo, com a problemática da institucionalização destes novos atores se a literatura veda qualquer burocratização ou dependência do poder público?” (LAVALLE, 2003, p. 106)

Para autores como Silva (2007), Dagnino *et al* (2006) e Côrtes (2005), perspectivas que partam de pressupostos que se aproximem da idéia de uma “sociedade civil virtuosa” em oposição ao “Estado dominado por interesses” não dão conta dos processos interativos que envolvem a definição das agendas de políticas públicas. Dagnino e outros (2006) expressam esta idéia, afirmando a necessidade, em termos teórico-analíticos, de se ir além de

[...] modelos teóricos que separam radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna os vícios da política concebida como espaço dos interesses e da mera luta pelo poder (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15)

Silva (2007), indo ao encontro da posição de Lavallo e Dagnino, afirma a necessidade de se adotar um “enfoque relacional”, que considere as interações entre os diversos agentes na explicação dos processos sociais. Para o autor, esta perspectiva teria condições de dar conta da complexidade das redes construídas entre os diversos atores, redes estas que “perpassam transversalmente o Estado e a sociedade, e reúnem atores posicionados nestes dois espaços” (p. 495). Um dos elementos constitutivos deste enfoque seria uma perspectiva processual, que implicaria em um

[...] deslocamento importante nas formas predominantes de tratamento analítico dos processos de participação em curso no Brasil, materializados especialmente nas experiências de Conselhos de Políticas Públicas e de Orçamentos Participativos. Tais experiências têm sido, em geral, tratadas como tendo um efeito inerentemente democratizante sobre as

relações entre sociedade civil e estado ou, ao contrário, como reprodutoras inevitáveis das relações de dominação e desigualdade que conformam a sociedade brasileira. (SILVA, 2007, p. 495)

O ponto chave, destacado por Silva no excerto acima, diz respeito ao tipo de resultados que estas “formas predominantes de tratamento analítico” proporcionam. Estes resultados destacariam ou, por um lado, o caráter “virtuoso” que a participação da sociedade civil imprime nos processos decisórios ou, por outro, apenas a reprodução da dominação e dos vícios e “ismos” (clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo, etc.) desde sempre presentes nos processos decisórios no Brasil. Assim, um maior conhecimento sobre **como** se desenvolvem os processos de formulação e implementação de políticas públicas ficaria comprometido.

Côrtes (2005), em revisão da literatura sobre participação da sociedade civil e governança faz a distinção entre uma perspectiva “esperançosa” e outra “cética” em relação às possibilidades de envolvimento da sociedade em processos decisórios sobre políticas públicas em fóruns institucionalizados de participação, como os conselhos. Na revisão de Côrtes também fica claro que existe ainda uma carência de trabalhos que enfoquem analiticamente os processos de participação em políticas públicas, que tratem estes processos como as variáveis independentes que podem influenciar no desenho das políticas. A autora, ao utilizar os conceitos de “rede de política” e “comunidade política”<sup>9</sup> (2004) busca avançar neste sentido, identificando, na área da saúde, quais foram as “comunidades de atores” que influenciaram, a partir da década de 80, no desenho das políticas públicas da área.

A perspectiva proposta por Silva e Côrtes vai ao encontro dos apontamentos de Souza (2003 e 2005). A autora, discutindo o “estado do campo” da área de Análise de Políticas Públicas no Brasil, e as relações entre Estado e sociedade, afirma que durante muito tempo a agenda de pesquisa da área foi marcada por um excesso de estudos que enfatizavam as possibilidades de participação da sociedade civil em fóruns como os orçamentos participativos, instituídos em administrações do Partido dos Trabalhadores (PT). Souza considera estes estudos essenciais, porém destaca a necessidade de ir além:

---

<sup>9</sup> *Policy network* e *policy community*, conceitos amplamente utilizados na literatura internacional sobre políticas públicas, principalmente na vertente denominada “anglo-saxã”. Ver Börzel, (1998) e Skogstad (2005). A referência clássica é o trabalho de Hecló (1978).

[...] com a redemocratização e o novo desenho da gestão das políticas sociais, proliferaram trabalhos, especialmente dissertações e teses, sobre as políticas públicas adotadas por governos locais, em especial os administrados pelo PT, quando conhecemos ainda muito pouco sobre como outros partidos políticos governam e implementam suas políticas públicas. (Souza, 2003 p. 17)

Prosseguindo em sua análise, Souza afirma a necessidade de se avançar na construção de modelos analíticos que ultrapassem a dicotomia de analisar sucessos ou fracassos de determinadas políticas públicas ou processos de participação. O passo seguinte, para a autora, seria avaliar **como** determinados resultados de políticas são obtidos. O atual estágio de produção acadêmica sobre políticas públicas no Brasil encontrar-se-ia, assim, em um momento de transição: Passando de uma fase de “primeira geração” de estudos na área, para uma fase de “segunda geração”. (SOUZA, 2003, p. 17) Na primeira predominam estudos mais descritivos, preocupados em avaliar sucessos ou fracassos de determinada política pública, principalmente em nível local. Há aqui um pressuposto de que processos de formulação e implementação de políticas públicas são racionais e lineares, partindo da identificação do problema, passando pela escolha da política e chegando aos resultados desta. Já os estudos de “segunda geração” (recentes na literatura brasileira) buscam desenvolver e testar referenciais analíticos específicos e a partir daí identificar variáveis que causam impacto sobre os desenhos das políticas. Nestes estudos, não há o pressuposto de racionalidade e linearidade nos processos de formulação e implementação das políticas. A idéia básica é que existem grupos e interesses em disputa, e que as interações e disputas entre estes que acabam por influenciar nos desenhos das políticas públicas.

Há aqui uma concordância com o diagnóstico de Melo (1999), que afirma que na análise de políticas públicas no Brasil ainda existe pouca clareza em relação a *quem* influencia de fato nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, e como estes processos avançam ao longo do tempo. Para este autor, ainda existe escassa acumulação de conhecimento na área. Melo porém deixa clara sua posição, ao afirmar que não defende uma acumulação linear de conhecimento, mas sim o estabelecimento de um programa “normal” de pesquisa, no sentido kuhniano, para o estabelecimento de uma área específica de Análise de Políticas Públicas.

Fernandes e Bonfim (2004) também concordam com o diagnóstico de Souza e Melo. Destacam o fato de que a maioria das análises é marcada por forte caráter empírico. Haveria poucas produções apresentando esforços no sentido de estabelecer

explicações teóricas sobre processos de formulação e implementação de políticas públicas. Os autores ainda afirmam que, ao longo dos anos 80 e 90, houve uma profusão de trabalhos que sobrevalorizaram a voz de atores como os movimentos sociais e desprezaram as disputas entre elites e grupos e suas ações e estratégias na busca por influenciar nos processos de tomada de decisão. Os autores concluem afirmando a existência de certo viés ideológico, dominante ao longo das décadas de 80 e 90, que desprezaria abordagens teóricas norte-americanas, por serem consideradas “de direita.”

No sentido de desenvolver estudos “de segunda geração”, nas análises sobre políticas públicas, conforme já destacado acima, Côrtes (2005, 2006, 2007 e 2009) aplica os conceitos de “redes de política pública” e “comunidades políticas”. Tratam-se de conceitos bastante utilizados na literatura internacional sobre políticas públicas, mas ainda pouco testado no Brasil. Sua origem reside na chamada “vertente européia” da Análise de Políticas Públicas, que desde meados dos anos 70 tem chamado a atenção para as “redes de governança” (MARSH e SMITH, 1992). Este modelo pressupõe a existência de comunidades de política pública, articuladas em forma de rede<sup>10</sup>, possuindo as mesmas crenças e idéias em relação a quais devem ser os resultados de determinada política. Estes atores agiriam de forma coordenada, buscando influenciar no processo das políticas. Importante destacar que, ao se utilizar este tipo de conceito, a distinção rígida entre Estado e sociedade civil é relativizada. Conforme Côrtes faz questão de destacar, determinados atores sociais muito influentes não se encontram localizados apenas no Estado ou na sociedade civil: *Eles transitam entre espaços governamentais e societais, exercendo diferentes papéis conforme conveniências políticas e até mesmo pessoais.* (CÔRTEZ, 2005, p. 146).

Após esta breve revisão da literatura, percebe-se que há uma abundante produção enfocando a participação da sociedade civil em processos decisórios. Já se sabe muito sobre os sucessos e os fracassos de variadas experiências de participação, principalmente em administrações locais. Porém, conforme Souza (2003) destaca, existem ainda pouco conhecimento sobre como se produzem as políticas públicas no Brasil, principalmente em níveis sub-nacionais como o estado, e em administrações de outros partidos que não o PT. Vários autores (SOUZA, 2003, 2005; SILVA, 2007,

---

<sup>10</sup> Para uma excelente discussão sobre as concepções de redes na análise de políticas públicas ver Börzel (1998). Neste artigo a autora faz uma distinção entre as concepções britânica e norte-americana, e a concepção “continental” (especialmente germânica) para o uso do termo “policy network”. Respectivamente, “Policy networks as a typology of interest intermediation versus policy networks as a specific form of governance.” (BÖRZEL, 1998, p. 255)

CÔRTEZ, 2005, 2004, FARIA, 2003, MELLO, 1999) destacam a necessidade de ir além dos pressupostos dicotômicos que opõem “Estado”, por um lado, e “sociedade civil”, por outro. Há, segundo estes autores, a necessidade de se analisar as interações que ocorrem entre atores sociais e estatais, e, também, considerar que os atores transitam entre Estado e sociedade civil com muita facilidade. Desta forma é possível perceber os processos de formulação e implementação de políticas públicas envolvendo uma diversidade de atores em posição de mútua interdependência. Trata-se, portanto, de uma perspectiva que pode ser definida, conforme os termos de Adam e Kriesi (2007), como “baseada em redes de atores interligados”, e nos termos da relação Estado-sociedade civil como, “abordagens Estado-e-sociedade”<sup>11</sup> (p. 146, grifo nosso). Esta é a perspectiva adotada nesta dissertação.

Finalmente, cabe destacar que a perspectiva aqui adotada concorda com a afirmação de Lavallo (2006), de que a partir dos anos 2000 é possível observar um “reencontro” entre a Sociologia e a Ciência Política, que encontram terreno propício para a interlocução na área da Análise de Políticas Públicas. Conforme o autor, embora ainda não se possa declarar com segurança que as duas disciplinas estejam, de fato, “caminhando juntas”, a área da Análise de Políticas Públicas tem se mostrado adequada para isso. Tanto os enfoques da Sociologia quanto os da Ciência Política dão ênfase à dimensão dos atores e suas estratégias, e levam em conta a importância de normas e regras institucionais, que influenciam nas escolhas dos agentes. Dessa forma, segundo Lavallo, é possível avançar no sentido de “*ir ao encontro de uma compreensão mais abrangente das interações entre o mundo das instituições da política e o mundo da ação social.*” (2006, p.109) Esta constatação serve de fio condutor para o próximo tópico, onde são apresentados e discutidos enfoques da Sociologia e aqueles específicos da Análise de Políticas Públicas. Do enfoque sociológico, são destacadas as análises orientadas pelas teorias da “mobilização de recursos” e dos “processos políticos”, que destacam a importância do contexto político e institucional sobre as estratégias de ação dos atores posicionados na sociedade civil. (McADAM, McCARTHY e ZALD, 1996, TILLY e TARROW, 2006; TARROW, 2007). Estes enfoques têm sido utilizados em importantes artigos recentes que examinam ações e estratégias do movimento ambientalista brasileiro na busca por influenciar as políticas públicas do setor.

---

<sup>11</sup> *State-and-society approach* (ADAM e KRIESI, 2007, p. 146).

(ALONSO, 2002; ALONSO e MACIEL, 2007; OLIVEIRA, 2005, 2008a, 2008b, 2009). Já dos enfoques da Análise de Políticas Públicas<sup>12</sup>, são destacadas especificamente as denominadas “teorias sintéticas” do processo de políticas públicas (JOHN, 2003; SABATIER, 2007; BAUMGARTENER e JONES, 2007; SABATIER e WEIBLE, 2007; KINDGON, 1995; ZAHARIADIS, 2007), formulações analíticas recentes cujo foco é dado às interações entre os diferentes atores dentro de contextos institucionais específicos. Estes enfoques tem sido praticamente ignorados nas análises sobre processos de políticas públicas na área ambiental no Brasil.

Para compreender a participação das ONGs na definição da política de silvicultura no Rio Grande do Sul, pretende-se utilizar os instrumentos analíticos proporcionados tanto pela Sociologia quanto pela Análise de Políticas Públicas. Será dada maior ênfase ao instrumental analítico relacionado às políticas públicas, uma vez que a unidade de análise do presente estudo é o processo que deu origem à política de silvicultura (o *policy process*), e a atuação das ONGs e suas interações com outros atores dentro deste processo. Porém, embora a análise não esteja focada unicamente na atuação das ONGs e do movimento ambientalista, os referenciais da Sociologia também são de grande utilidade, principalmente levando-se em conta os excelentes trabalhos publicados recentemente sobre o tema do militantismo ambiental e de ONGs na busca por influenciar políticas públicas através de ações de protesto. Esta literatura será discutida a seguir. A partir da contribuição destes aportes teóricos se examinará a participação das ONGs ambientalistas e suas interações com outros atores (tanto societais quanto estatais) ao longo do processo da política de silvicultura no Rio Grande do Sul.

### **2.3 Políticas públicas na área ambiental no Brasil e a participação de atores societais: O enfoque da Sociologia**

Análises da participação de atores societais em processos de decisão na área ambiental no Brasil que dêem destaque para a dimensão da ação estratégica são recentes. Tem predominado os enfoques sociológicos ligados à Teoria da Mobilização

---

<sup>12</sup> A análise de políticas públicas tem sido considerada uma sub-área da Ciência Política em muitos manuais (SABATIER, 2007), embora essa classificação seja problemática, principalmente quando se considera a posição de “pais fundadores” como Lasswell (1943), considerado um dos “pais fundadores” da análise de políticas públicas, é destacado seu caráter interdisciplinar, que agrega enfoques da Sociologia, Economia, História, Psicologia, dentre outras áreas de conhecimento.



de Recursos e à Teoria do Processo Político (ALONSO e COSTA, 2002, 2007; OLIVEIRA, 2005, 2007, 2008a, 2008b, 2009). Embora no Brasil o uso desses modelos analíticos tenha chegado com algum atraso, a discussão internacional na área da Sociologia, no que diz respeito à participação e envolvimento de atores extra-governamentais<sup>13</sup> em processos decisórios tem sido muito influenciada pelas perspectivas que focam na “mobilização de recursos” (McCARTHY e ZALD, 1977) e no “processo político”. (TILLY e TARROW, 2006). Na primeira, é dada ênfase aos “dilemas estratégicos” relativos às dinâmicas e táticas levadas a cabo pelos movimentos sociais na tentativa de influenciar determinados processos sociais (p. ex. processos de políticas públicas). Leva-se em conta, nesta perspectiva, a dimensão dos custos e das recompensas e sua importância para o envolvimento dos atores nos movimentos sociais. Custos e recompensas, por sua vez, são afetados pela dimensão institucional, ou seja, pelo ambiente no qual os atores interagem. (McCARTHY e ZALD, 1977, p. 1213 e 1216). Um dos principais pressupostos deste enfoque analítico é que, sem a habilidade de mobilizar recursos, um grupo (ou movimento) terá poucas chances de obter sucesso em seus pleitos.

Já a perspectiva do “processo político” dá ênfase às “políticas de contestação” (*contentious politics*), que envolvem diferentes formas e combinações de ações coletivas levadas a cabo por atores que, compartilhando identidades e objetivos, agem de forma coordenada no sentido de alcançar esses objetivos. As políticas de contestação, seja na forma de “performances” ou “repertórios” contestatórios, são profundamente influenciadas pelo contexto de cada momento, noção que os autores sintetizam no conceito de “estrutura de oportunidades políticas” (TILLY e TARROW, 2006, p. 9 e 11). A idéia de ação coordenada é importante, ou seja, quando se fala em mobilização e influência sobre processos sociais, ou políticas públicas, a questão primeira não é a dimensão da participação, mas sim a questão sócio-organizacional de coordenar grupos de pessoas que são dispersas, autônomas e não-organizadas. (CASEY, 1998, p. 39). Porém esta coordenação na ação de atores dispersos será profundamente influenciada pela estrutura de oportunidades políticas de cada momento, ou seja, condições do ambiente político que facilitam a ação coletiva. O conceito de “estrutura de oportunidades políticas” é baseado no pressuposto de que tanto características estáveis

---

<sup>13</sup> Atores extra-governamentais são aqui definidos como entidades ou indivíduos não diretamente conectados a governos, que agem com relativa independência em relação às agências governamentais, embora se relacionem com estas (CASEY, 1998, p.20).

do Estado, quanto mudanças na distribuição de poder podem afetar a maneira como surgem e agem movimentos sociais. (McADAM, McCARTHY e ZALD, 1996). Assim, existem arcabouços institucionais que geram maiores incentivos para a formação de organizações civis do que outros. Segundo Almeida (2003, p. 345), o conceito pode ser desdobrado nas seguintes dimensões: 1) acesso às arenas de decisão, 2) conflitos entre elites, 3) aliados externos ao movimento e 4) relaxamento na repressão por parte do Estado. (ALMEIDA, 2003, p. 345). Brocket (1991), discutindo o conceito através da análise de contextos políticos em países com regimes autoritários da América Central entre os anos 40 e 80, apresenta uma conceituação semelhante, desenvolvendo as seguintes dimensões: 1) aliados e grupos de suporte, 2) pontos de acesso ao sistema político, 3) capacidade e propensão do Estado à repressão, 4) fragmentação e conflito intra-elites e 5) posição no ciclo de protestos. (BROCKET, 1991, p. 254).

Portanto, centrais na perspectiva sociológica, são questões da organização e ação coordenada de atores que compartilham de crenças e identidades, e a influência do contexto institucional sobre as ações destes atores. Estratégias seriam, assim, consequência das interações entre fatores ambientais (contexto) e as características dos atores envolvidos. Domingues afirma que estas correntes teóricas desafiam o argumento clássico de Olson segundo o qual a mobilização social (em organizações) encerra um problema de “ação coletiva”, devido a desincentivos individuais como o problema do carona (*free rider*) dentre outros. Na avaliação de Domingues, Tarrow e outros autores desta linha teórica demonstram que o problema é antes social do que individual. Movimentos seriam produzidos quando

...as oportunidades políticas se ampliam, quando elas demonstram a existência de aliados e quando revelam a vulnerabilidade dos “oponentes”. Assim, seus organizadores tornam-se “pontos focais” que “transformam oportunidades externas, convenções e recursos em “movimentos”, na medida também que “repertórios de contestação”, “redes sociais” e “quadros culturais” diminuem os custos de juntar as pessoas. (DOMINGUES, 2003, p. 475)

Na discussão sociológica realizada no âmbito das perspectivas elencadas acima, o conceito de “movimento social” é central. O discurso sociológico relativo à sociedade civil e suas buscas por influenciar nos processos de mudança social conforme destaca Casey (1998), é moldado e articulado a partir deste conceito. Na área ambiental, tema deste estudo, as ONGs ambientalistas integram um todo mais amplo, definido como o

“movimento ambientalista”. O movimento ambientalista brasileiro compreende uma série de atores provenientes das mais diversas áreas, embora as ONGs sejam apontadas como atores mais destacados, com maior visibilidade (FERREIRA, 1999). Cumpre então, que inicialmente se defina o conceito de “movimento social” com o qual se trabalha, dada sua centralidade na discussão sociológica sobre participação e envolvimento da sociedade na busca por influenciar as estruturas políticas e institucionais onde as políticas públicas são processadas. O ponto de partida para a definição deste conceito é o levantamento e a análise de Diani (1992) sobre as perspectivas mais influentes da Sociologia, no que tange ao tema dos movimentos sociais. Este autor, ao realizar uma comparação entre as principais correntes da literatura<sup>14</sup>, apresenta uma proposta de síntese, a partir de elementos em comum encontrados nessas abordagens teóricas, para o conceito de “movimento social”. A partir dos pontos de convergência encontrados na literatura pertinente, movimentos sociais são definidos como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, que se engajam em conflitos, com base em crenças e identidades compartilhadas”. (DIANI, 1992, p. 1) Esta é a perspectiva adotada nesta dissertação quando se fala em “movimento ambientalista”, ou seja, uma rede ampla e variada composta por atores que agem de forma coordenada e que compartilham uma série de crenças e valores em relação à “questão ambiental”. Estes atores, articulados em torno destas crenças e valores, desenvolvem estratégias de ação buscando influenciar nas políticas da área.

No Brasil, os referenciais analíticos destacados acima têm sido utilizados em pesquisas e trabalhos recentes que examinam as ações do movimento ambientalista brasileiro na sua busca por influenciar na formulação e implementação das políticas públicas do setor. Essa literatura tem chamado a atenção para as dinâmicas de mobilização, o engajamento político e a importância do contexto institucional (estrutura de oportunidades políticas) que teria influenciado tanto na mudança no perfil dos atores que integram a rede de ativismo ambiental, quanto na transformação dos padrões de organização do movimento a partir da década de 80. (ALONSO, 2002; ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007; OLIVEIRA, 2008a, 2008b)

---

<sup>14</sup> O autor identifica quatro grandes tradições na análise sociológica sobre movimentos sociais: 1) A perspectiva do comportamento coletivo (Turner e Killian), 2) A teoria da mobilização de recursos (Zald e McCarthy), 3) A perspectiva do processo político (Tilly e Tarrow) e 4) As teorias dos novos movimentos sociais (Touraine e Melucci). (DIANI, 1992, p. 3).

Em trabalho recente apresentado no Congresso Brasileiro de Sociologia, Alonso, Costa e Maciel (2008) destacam a necessidade de se atentar para a forma como as estruturas de oportunidades políticas afetaram as dinâmicas de mobilização levadas a cabo pelo movimento ambientalista no Brasil. Partindo deste pressuposto analítico, os autores sustentam que a redemocratização constituiu um momento de mudança nas oportunidades políticas, que resultou em novos canais para a expressão das demandas do movimento ambientalista. Assim, as instituições políticas e administrativas se tornaram mais “permeáveis às demandas da sociedade civil”. (p. 4) Um dos reflexos imediatos destas mudanças foi a criação de fóruns participativos, como os conselhos, principalmente a partir da realização da conferência Rio-92. Considerando a dimensão das estratégias levadas a cabo pelos atores, pode-se observar que esta nova estrutura de oportunidade política representou um momento propício à organização e à ação coordenada do novo movimento ambientalista brasileiro. Os autores concluem afirmando que “a formação do movimento ambientalista brasileiro se explica por duas dinâmicas: a interação dos grupos de ativistas com a estrutura de oportunidades políticas e deles entre si.” (p. 19)

Outro conjunto de trabalhos recentes que analisam a constituição e as formas de agir do movimento ambientalista brasileiro, dando importância às influências do contexto sobre a ação dos indivíduos e grupos, são os de Oliveira (2009, 2008a, 2008b, 2007, 2005). Neste amplo conjunto de estudos o autor analisa as dinâmicas de militância na área de meio ambiente, com o foco nas mudanças no tipo de engajamento político ocorrido ao longo dos anos 70 e 80, e suas consequências para as transformações nas dinâmicas de mobilizações levadas a cabo pelo movimento ambiental. Na operacionalização de sua análise, Oliveira destaca as ligações entre estas mudanças e o contexto maior de transformações ocorridas no contexto político brasileiro ao longo dos anos 80. Para ele, ainda são muito poucos os trabalhos, na literatura nacional, que tratem das condições sociais e históricas, e em como estas influenciaram na emergência e transformação das formas de protesto em defesa de causas ambientais. (OLIVEIRA, 2008a, p. 2). Partindo de pressupostos que vão ao encontro daqueles utilizados por Alonso e Costa, Oliveira afirma que o contexto político da redemocratização “constituiu um marco no surgimento de novos repertórios de ação coletiva na defesa de causas ambientais.” (OLIVEIRA, 2008a, p. 4).

A partir de inícios da década de setenta os movimentos de defesa de causas ambientais passaram a desenvolver um repertório de ações coletivas que envolvia denúncias na mídia, mobilizações públicas, protestos, dentre outras estratégias que inexistiam na década anterior. Dentre outros exemplos citados por Oliveira (2005 e 2008b) pode-se destacar dois que são bastante significativos, um em âmbito estadual (no Rio Grande do Sul) e outro que atingiu proporções nacionais: O primeiro foi a grande mobilização contra a indústria Borregaard, no início dos anos setenta, em pleno governo militar. Neste episódio, houve uma série de protestos e ações públicas pedindo o fechamento da empresa, devido à grande poluição que causava. Constituíam-se aí o que Dreyer (2004) definiu como “um marco na luta ambiental no Rio Grande do Sul.” Estas ações fizeram com que o próprio governo estadual tivesse que recuar em seu apoio à empresa, que era saudada em editoriais de jornais como responsável pela “arrancada desenvolvimentista do Rio Grande do Sul.” (DREYER, 2004, p. 2).<sup>15</sup> Conforme relata a autora, no fim de 1973 o próprio secretário estadual de saúde foi pessoalmente interditar a fábrica. O segundo exemplo, este em caráter nacional, foi a grande mobilização contra o projeto de Itaipu, em inícios dos anos oitenta. Pequenos grupos ambientalistas de todo o país se organizaram e promoveram aquele que foi denominado como “*Quarup Adeus Sete Quedas*”. (OLIVEIRA, 2008a, p. 6). Este movimento, ao contestar uma obra que era símbolo do desenvolvimentismo do governo militar, também contestava o próprio governo. (ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007, p. 2). Uma vez que incluía atores de fora do movimento ambientalista, isso significou, na avaliação destes autores, um marco no surgimento de novas dinâmicas de ação coletiva, compreendendo uma maior aproximação entre lutas “ambientais” e “sociais”.

Na década de oitenta, no contexto da redemocratização, há uma articulação entre as ações coletivas promovidas pelos militantes da defesa do meio ambiente, com aquelas promovidas por militantes de organizações religiosas, estudantis, sindicatos, partidos políticos, dentre outras. Ou seja, o movimento ambientalista se integra aos demais atores que lutavam contra o Regime Militar e pela volta da democracia. O engajamento político vai provocar uma mudança no perfil do movimento ambientalista ao longo dos anos 80: Sai o militante “ativista”, preocupado apenas com causas ambientais, e entra em cena o militante “perito”, envolvido em variadas redes de

---

<sup>15</sup> Algo muito próximo das manchetes de jornais relativas aos investimentos com silvicultura nos anos 2000.

organizações e movimentos sociais. (OLIVEIRA, 2009, 146). Em um contexto de enfraquecimento do regime autoritário, e de grande confluência de movimentos sociais dos mais diversos tipos e matizes, configurou-se uma estrutura de oportunidades políticas que levou a mudanças nas estratégias de mobilização do movimento ambientalista. Já nos anos noventa, várias das antigas “associações” de defesa do meio ambiente passaram a ser denominadas “ONGs”, e passam a ter de operar em outro contexto, onde havia uma

...tendência geral à institucionalização da ação associativa, no sentido de regularização de seu acesso aos espaços e aos processos formais de produção de políticas públicas... (ocorrendo a) profissionalização de seus integrantes e de suas atividades. (OLIVEIRA, 2008a, p. 167)

Paralelamente ao processo de profissionalização, a *expertise* técnica ganha cada vez mais importância, e o envolvimento das ONGs nos processos de políticas públicas passa a se dar, majoritariamente, por meio da ação de especialistas:

A participação regular das organizações não-governamentais (ONGs) em instâncias formais (conselhos, fóruns, comitês, etc.) esteve associada ao recrutamento de dirigentes e militantes de elevada formação técnica e científica... (IDEM)

A dimensão da *expertise* técnica e da negociação entre especialistas em processos de política pública é de vital importância para a análise aqui realizada. No caso aqui analisado, conforme será demonstrado, o papel dos atores dotados de alta *expertise* técnica foi preponderante.

A literatura apresentada neste capítulo se debruça sobre essa questão, buscando respostas para indagações relativas à relação entre aumento da *expertise* dos participantes, mudanças nas formas de coordenação e ação coletiva e resultados sobre as políticas ambientais. Na produção acadêmica brasileira, esse tema tem recebido atenção recente, através dos enfoques sociológicos que analisam as dinâmicas da sociedade civil e suas relações com o Estado. Novamente utilizando o argumento de Gurza-Lavalle citado mais acima, este é um dos “pontos de encontro entre a Sociologia e a Ciência Política”. Isso porque, na Análise de Políticas Públicas, a questão do conhecimento especializado e seu papel em processos de políticas públicas tem sido um tema “quente” no debate atual sobre processos de políticas públicas e seus determinantes (WEIBLE e SABATIER, 2009; WEIBLE, 2008; BOURDEAUX, 2007; SABATIER e WEIBLE,

2007). O Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*) tem como um de seus principais objetivos “*entender o papel desempenhado pela informação técnica e pelo conhecimento especializado no processo de construção de políticas públicas.*” (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 189) Dentre suas premissas básicas está a que afirma que as principais negociações em torno de processos de políticas públicas se dão entre atores especializados no tema em questão, que agem no âmbito de “subsistemas de política pública” (*policy subsystem*) que possuem relativa autonomia em relação a fatores “externos” à “comunidade dos especialistas”.

### 3. TEORIAS DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O pano de fundo que orientou esta pesquisa de dissertação diz respeito às relações Estado – sociedade na produção de políticas públicas. Antes de tudo, uma breve discussão sobre a forma como aqui se entende e utiliza a expressão “relações Estado-sociedade”. O ponto de partida analítico, conforme já se destacou acima, dá ênfase, em lugar das categorias “Estado” e “sociedade civil”, às relações entre atores provenientes dessas esferas. Suas ações, estratégias e as inter-relações que estabelecem entre si. Alianças, conflitos e disputas, e como este conjunto de fatores “relacionais” influencia nos processos de definição das políticas públicas. Utilizam-se aqui perspectivas teóricas e metodológicas que funcionem como ferramentas analíticas para um estudo em termos “*processuais, dinâmicos e contínuos*” (EMIRBAYER, 1997, p. 281), buscando dar conta dos “mecanismos” que funcionaram como “pontos de ligação” entre certas condições iniciais a determinados resultados finais (MAYNTZ, 2004, p. 4-5). A intenção é ir além daquelas perspectivas definidas por Silva (2007), como “essencialistas”, que tomam como ponto de partida “o Estado” ou a “sociedade civil”, como se fossem “substâncias” a partir das quais se construiria a problemática de pesquisa. Considera-se que, “por dentro” destas categorias existe toda uma intrincada e complexa trama de relações e inter-relações entre atores que possuem as mais variadas crenças, valores e interesses.

Obviamente, não se está aqui a descartar a utilidade analítica de enfoques clássicos, mas sim, se explorando as possibilidades apresentadas por outras abordagens. Neste ponto, toma-se como um “guia analítico” a recomendação de Emirbayer (1997, p. 292), de passar “*das substâncias às relações*” assumindo um foco dirigido para o exame das interações (sejam elas conflitivas ou cooperativas) entre atores posicionados nas esferas societal e estatal. Utiliza-se, portanto, um enfoque que parte de pressupostos “relacionais”, na esteira das propostas de Emirbayer (1997), Marques (2003), Silva (2007) e vários outros autores que têm chamado a atenção para o fato de que o exame das relações inter-atores pode dizer muito sobre o funcionamento de processos sociais<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Embora fique claro ao longo de todo o trabalho, cabe destacar mais uma vez, e explicitamente, que “políticas públicas” são aqui entendidas como processos sociais.



A opção teórica e metodológica desta pesquisa teve como ponto de partida a concordância com a constatação de Fernandes e Bonfim (2004) quando estes afirmam a necessidade de estudos que levem em conta as disputas entre elites e grupos que buscam influenciar nos processos de políticas públicas. Portanto, ao invés de mirar somente na ação e nas estratégias das ONGs no processo da política de silvicultura no estado, optou-se por analisar o processo em si, e aí verificar a ação dos diversos envolvidos, suas interações, e como estas interações impactaram no desenho final da política. Dadas essas premissas, são utilizados modelos específicos da Análise de Políticas Públicas para examinar e buscar compreender o que as ONGs “de fato fazem” no âmbito das políticas públicas da área ambiental, e como se relacionam com os demais atores que participam na área.

Assume-se aqui um entendimento em relação ao termo “política pública” como um processo complexo que se desenvolve no tempo. Aglutina uma ampla diversidade de atores, tanto societais quanto estatais, com os mais diferentes interesses, objetivos, crenças e valores, cada qual tentando influenciar e imprimir suas idéias no desenho das políticas. Esta conceituação em relação ao que se entende por política pública é tributária das contribuições que, principalmente a partir do trabalho clássico de Hugh Hecló (1978), passaram a focar nas interações e na formação de redes de atores em torno de determinadas “questões” de política pública. Estas perspectivas avançaram muito em relação aos chamados modelos “racionais”, predominantes ao longo dos anos 50 e 60, que desenvolviam a idéia dos *inputs* provenientes da sociedade, que seriam processados na “caixa preta” do Estado, e sairiam na forma de *outputs*, ou seja políticas públicas visando atender a estas demandas societais. A partir de trabalhos como os de Hecló, passa a vigorar uma perspectiva que leva em consideração a multiplicidade de atores envolvidos e buscando influenciar nas políticas públicas. Assim, conforme Carlsson (2000), processos de políticas públicas nas sociedades democráticas contemporâneas são tão intrincados que uma única teoria não é capaz de captar toda a sua complexidade (p. 507). Para este autor, sintetizando uma posição predominante na área de Análise de Políticas Públicas, é necessário que se combinem diversos enfoques analíticos para que seja possível entender e explicar processos tão complexos.

### 3.1 Atores, Interações e Instituições: A busca por enfoques “sintéticos”

Tentativas de síntese entre perspectivas que enfocam o papel das instituições e o dos atores têm orientado boa parte da literatura mais influente sobre relações entre atores do Estado e da sociedade na produção de políticas públicas (JOHN, 2003, 1999; SCHARPF, 2000, SABATIER, 2007). Scharpf (2000) propõe um modelo que destaca as intersecções entre as perspectivas que privilegiam instituições (no sentido das “regras do jogo”) e aquelas que dão maior ênfase ao comportamento dos atores. Segundo o autor, no estudo sobre políticas públicas, duas dimensões devem ser levadas em conta: 1) as preferências e percepções dos atores envolvidos e 2) o papel das instituições nas mudanças e nos resultados das políticas. Partindo destes pressupostos, Scharpf traça uma linha divisória entre as perspectivas da *policy analysis*, com seu foco em problemas e interações e aquelas mais vinculadas ao *mainstream* da Ciência Política, que tomam como ponto de partida a gênese das instituições e suas conseqüências sobre a ação dos atores.

Na perspectiva da Análise de Políticas Públicas, o foco nos problemas refere-se a pesquisas que analisam a natureza e as causas das questões que são incluídas nas agendas dos governos e que devem ser resolvidas por meio de respostas políticas. Já o foco nas interações diz respeito às análises que focam nas relações entre os diversos atores que participam de determinado *policy process*, e as condições que favorecem ou impedem que determinadas políticas sejam implementadas (SCHARPF, 2000, p 762). Na perspectiva institucional (HALL e TAYLOR, 1996; THELEN, 1999) o foco “genético” (*genetic*) é relativo aos estudos voltados para a formação e transformação dos arranjos institucionais “neles mesmos”. Por outro lado, o foco nas conseqüências analisa a influência das instituições sobre o comportamento dos atores, e as decorrências dessa influência (SCHARPF, 2000, p. 763). O autor explora as intersecções entre estes diferentes focos e perspectivas na forma do quadro da página seguinte.

Quadro 1. Intersecções entre Perspectivas da Ciência Política e da Análise de Políticas Públicas

		PERSPECTIVA INSTITUCIONAL ( <i>mainstream</i> da Ciência Política)	
		Gênese	Consequências
PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Problemas	<b>(1)</b> Esforços quase “funcionalistas” que buscam explicar a formação e a continuidade de certas instituições pela sua capacidade de resolver problemas sociais e econômicos. As instituições informam os “custos de transação” entre os agentes, que fazem suas escolhas baseados nessa “segurança” proveniente do contexto institucional.	<b>(2)</b> Estudos mais “estruturalistas”, que questionam como a existência de determinadas instituições contribui para a emergência, ou não, de determinados problemas sociais ou econômicos.
	Interações	<b>(3)</b> Pesquisas cujas perguntas dizem respeito a como a mudança institucional pode ser explicada como um resultado das interações entre os diversos atores envolvidos e suas estratégias de ação.	<b>(4)</b> Pesquisas que partem de um pressuposto que considera as instituições como um conjunto de fatores afetando as interações entre os atores. Por consequência, influenciando na maior ou menor capacidade do policy system em adotar e implementar determinadas respostas aos problemas.

SCHARPF, 2000, p. 763.

Da combinação destas perspectivas, Scharpf destaca que são possíveis de serem formuladas “novas e interessantes questões de pesquisa”. Esta dissertação analisa a política ambiental no Estado do Rio Grande do Sul a partir dos pressupostos expressos na terceira e na quarta célula. Considera que, das interações e estratégias desenvolvidas pelos diferentes grupos de atores envolvidos resultou um determinado desenho de política. Porém estas estratégias e interações foram afetadas pelas “regras do jogo” do qual participaram uma diversidade de atores, cada qual defendendo seus interesses e buscando imprimir seus valores e idéias no desenho final da política.

Tanto Scharpf (2000) quanto Tsebelis (1995) chamam a atenção para a necessidade de considerar as orientações cognitivas e normativas dos envolvidos em processos decisórios. Afinal, muitas vezes o comportamento dos atores escapa ao constrangimento das instituições. Immergut (1998) questiona: “Se as instituições limitam o escopo da ação que parece possível aos diferentes atores, porque estes, muitas vezes, escapam destas restrições?” A resposta da autora é que, à medida que políticos e grupos de interesse disputam o uso dos mecanismos institucionais, vão se criando padrões diferentes de *policy making* que, por sua vez, tornam mais difíceis certos cursos de ação e facilitam outros. Em outras palavras, as instituições (no caso, estes padrões diferentes de *policy making*) definem um contexto estratégico para a ação dos atores (IMMERGUT, 1992, p. 25). A autora não considera em sua análise as orientações normativas dos atores, e sua ênfase é dada às dimensões institucionais. Assim, sua

resposta à pergunta também acaba apontando (e retornando) para o papel das instituições sobre a ação dos indivíduos e grupos.

Porém, quando se trata de políticas públicas, como já apontado acima, instigantes questões de pesquisa podem ser formuladas a partir de um olhar analítico que considere também dimensões mais “cognitivas”, dando importância a valores, crenças, conhecimento e seus impactos sobre processos de política pública. A importância deste tipo de pergunta reside no fato de possibilitar o exame de como se constroem os significados dos problemas que são “colocados à mesa” dos formuladores para serem resolvidos (SABATIER, 2007, p. 3).

Paul Sabatier (2007, 1999, 1993, etc.) é um dos pesquisadores que consideram processos de políticas públicas como fenômenos resultantes das interações entre atores e suas crenças, valores e idéias, atuando dentro de contextos institucionais específicos. Dentre os elementos que podem interagir ao longo de um processo de política pública ele destaca cinco que, no seu entender, devem ser considerados:

1. Diversidade de atores envolvidos: agências governamentais, grupos de interesse, membros do legislativo, pesquisadores, jornalistas, integrantes do judiciário, ativistas, dentre outros. Desta diversidade de envolvidos emergem os mais variados valores, crenças, interesses e percepções em relação aos resultados de determinada política;
2. Espaço de tempo em que se desenvolve o processo da política. Em sistemas pluralistas consolidados como o norte-americano o autor destaca que estes processos se desenvolvem em períodos de no mínimo uma década. Em países de democratização recente esta regra é relativizada;
3. Em dado domínio ou área de política pública geralmente existem diferentes programas envolvendo diferentes níveis de governo sendo implementados ao mesmo tempo;
4. Debates sobre políticas públicas envolvem disputas técnicas, que dizem respeito à gravidade de um problema, suas causas e prováveis soluções. Entender determinado processo de política requer atenção ao papel destes debates e da informação técnica;

5. Disputas envolvendo valores/crenças profundas e interesses difusos. Atores tendem a apresentar evidências seletivamente, deturpar ou denegrir a posição dos oponentes, coagir outros envolvidos, e mesmo tentar distorcer determinadas situações em seu proveito.

Em face dessa série de características de um processo de políticas públicas, e a extrema complexidade resultante de sua interação, cabe ao analista encontrar meios de “simplificar” este “quebra-cabeças”, para que ela se torne minimamente inteligível, em lugar de parecer um quadro caótico. Sabatier propõe que, para que se possa compreender um processo de política pública, é necessário que se conheça os objetivos e as percepções dos principais atores envolvidos. Trata-se, portanto, de uma perspectiva focada nos atores, onde o analista parte de pressupostos que assumem que 1) aquilo que os atores acreditam, suas crenças e valores importam, 2) estes atores podem estar perseguindo uma ampla variedade de objetivos, os quais podem ser mensurados empiricamente e 3) atores fora do clássico “triângulo de ferro”, como jornalistas, pesquisadores, membros do judiciário, técnicos de agências governamentais e de organizações não-governamentais, dentre outros são importantes demais para serem descartados de uma análise que busque compreender como determinada política pública foi construída (SABATIER, 2007, p. 4).

A questão do foco analítico nas instituições ou nos atores, a escolha por um ou outro, ou ainda, a busca por sínteses é inescapável para um projeto de pesquisa que vise a analisar a participação e a interação entre atores do Estado e da sociedade em processos de políticas públicas. Peter John (2003, 1999), afirma que pesquisadores do campo das políticas públicas estão interessados em entender porque decisões e seus resultados mudam, permanecem estáveis, variam de setor para setor ou diferem em suas conseqüências. Para John (2003, p. 482), trata-se “*de analisar a ação humana e as relações de poder*”. O autor levanta a questão relativa a “como teorizar” quando se trata de examinar políticas públicas e a interação de uma diversidade de atores tanto estatais quanto societais. Como resposta a esta questão John destaca a necessidade de se levar em conta: 1) uma teoria da escolha dos atores, no sentido de um “modelo do

indivíduo”<sup>17</sup>, 2) considerações sobre o contexto social e econômico e 3) considerações sobre a influência das instituições, no sentido das “regras do jogo”.

Partindo destas constatações, John destaca cinco grandes abordagens na área da Análise de Políticas Públicas. Três são originárias do *mainstream* da Ciência Política: A institucionalista (o “novo” e o “velho” institucionalismo), a que destaca o papel das mudanças sócio-econômicas e a da escolha racional. Duas são mais recentes, gestadas no campo mesmo da Análise de Políticas Públicas, a partir de *insights* da Antropologia e da Sociologia: As abordagens de redes e as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento na produção das políticas públicas (JOHN, 2003, p. 484-487). Conforme o autor, a partir de meados dos anos 80 e início dos 90 são lançados três trabalhos seminais, que propõem uma espécie de “síntese” entre estas cinco grandes perspectivas. Trata-se dos livros de Kingdom (1984, 1995), Baumgartner e Jones (1993) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que propuseram modelos analíticos que John classifica como “enfoques sintéticos do processo de políticas públicas”. Estas teorias, ou quadros analíticos (*frameworks*) são estruturadas a partir dos *insights* trazidos pelas pesquisas sobre instituições, processos sócio-econômicos, escolha racional, redes e idéias (JOHN, 2003, p. 487). Esses modelos levam a pesquisa sobre políticas públicas a ser pensada em termos de fluxos da política (*multiple streams*), equilíbrios pontuados (*punctuated equilibria*) e coalizões de defesa (*advocacy coalitions*).<sup>18</sup>

As seções seguintes apresentam e discutem estas abordagens, cada uma delas contendo conceitos que são operacionalizados nesta pesquisa de dissertação. As duas primeiras enfocam as chamadas “teorias da construção da agenda” (ESCOBAR, 2008), quais sejam, a teoria do equilíbrio pontuado e a teoria dos fluxos múltiplos. A terceira seção discute o modelo analítico baseado na idéia de coalizões de defesa congregando diversos atores que buscam influenciar não apenas na formulação da agenda, mas também em todo o processo de formulação e implementação de uma política pública.

---

<sup>17</sup> Essa expressão, pouco utilizada na literatura brasileira, refere-se aos pressupostos analíticos a partir dos quais o pesquisador examina a ação individual. Tais pressupostos podem ser oriundos de modelos de escolha racional (*homo economicus*) ou de modelos que consideram fatores sociais ou cognitivos, como crenças e valores. A perspectiva aqui utilizada é a proposta por Sabatier e Weible (2007), que busca uma espécie de síntese: Os atores realizam cálculos de perdas e ganhos e são capazes de comportamento estratégicos, porém, antes de tudo, agem orientados por suas crenças profundas (no jargão dos autores, *deep core beliefs*).

<sup>18</sup> Para uma discussão em português sobre abordagens recentes da Análise de Políticas Públicas e o debate desenvolvido por Peter John ver Faria (2003).

### 3.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado: “Imagem da política” como fator de mudança

A teoria do equilíbrio pontuado busca explicar a estabilidade e, sobretudo, a mudança em processos de políticas públicas (TRUE, BAUMGARTNER e JONES, 2007, p. 155). Seu foco analítico é dirigido à forma como a atenção dos tomadores de decisão (*policymakers*) é dirigida a determinados temas e assuntos, que entram na agenda e exigem solução em termos de política pública, enquanto outros são excluídos. O ponto de partida desta teoria é a observação de que processos de política pública são marcados pela estabilidade, e as mudanças, geralmente, são incrementais. Porém existem momentos em que são produzidas “rupturas” com o passado, ou seja, existem momentos em que o “equilíbrio” que tradicionalmente caracteriza determinada área de política pública é “pontuado” ou “interrompido” por uma mudança brusca. Nestes momentos, diretrizes consagradas são descartadas, ou modificadas e a política pública passa a operar de acordo com padrões diferentes daquele que predominara até então. Novos problemas passam a ser considerados, novas questões vêm à tona, ocasionando o surgimento de novas “visões”, ou “imagens” sobre a política em questão. Na gênese da teoria reside uma crítica aos modelos incrementalistas, pois, de acordo com seus idealizadores, “mudanças rápidas em políticas públicas ocorrem freqüentemente, mas a maioria das teorias enfatizam apenas o processo incremental, focando nos longos períodos de estabilidade, e deixando de lado os momentos de mudanças dramáticas.” (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1044).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado parte de um pressuposto analítico comum ao Modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER, 1988): A noção de que “a fabricação” das políticas públicas ocorre entre atores que, de uma forma ou de outra, são especialistas naquela área, tema ou assunto específico. É claro que as decisões finais (a lei, o decreto, o programa, etc.) são dadas por tomadores de decisão com poder formal, na maioria das vezes não especialistas nos temas em questão. Porém, até que o “problema” e as possíveis “soluções” cheguem à mesa destes *decision makers*, há um longo caminho, e um complexo processo:

Nenhum sistema político é caracterizado pela discussão contínua e ao mesmo tempo de todos os assuntos. As discussões sobre questões e temas diversos são geralmente desagregadas em vários subsistemas de política pública (*policy subsystems*). A maioria das questões, a maior parte do tempo, são tratadas dentro desses subsistemas, que acabam

constituindo “comunidades de especialistas” naquele assunto em questão. (TRUE, BAUMGARTNER e JONES, 2007, p. 158).

A idéia de que os rumos dos processos de políticas públicas são definidos no interior de “subsistemas”, ou em “espaços especializados”, ou “comunidades” se tornou predominante na Análise de Políticas Públicas, “*seja qual for o nome que se dê a essas comunidades de especialistas*” (IDEM, p. 158). O conceito de *policy subsystem* será aprofundado e refinado, principalmente após as contribuições de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e o posterior desenvolvimento e sofisticação do Modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, SABATIER e WEIBLE, 2007, FENGER e KLOK, 2001). A Teoria do Equilíbrio Pontuado não chega a desenvolver de maneira aprofundada o conceito, mas parte do pressuposto de que é no âmbito destes subsistemas que os “equilíbrios” são “interrompidos”. Dentre a ampla variedade de exemplos empíricos de mudanças drásticas pode-se citar as áreas de telecomunicações, controle da poluição do ar e da água, transportes e energia nuclear, dentre outras, como “subsistemas de política pública” que foram radicalmente alterados durante os anos 70 nos Estados Unidos (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1046).

Porque mudam as políticas públicas? Quais as causas por trás das “interrupções” ou “pontuações” no equilíbrio normal de determinada área de política pública? Aqui é importante chamar a atenção para um conceito central da teoria do equilíbrio pontuado: Atores que integram determinado subsistema agem estrategicamente, buscando 1) influenciar na “imagem da política” (*policy image*) ou 2) construir uma *policy image* alternativa à predominante. Estes participantes agem, no interior do subsistema, utilizando uma “estratégia dupla”: De um lado, buscam influenciar na forma como é construída uma determinada imagem, ou visão sobre a política pública, que é a que ficará marcada no contexto externo ao subsistema (sociedade em geral, opinião pública). Isso é feito através do auxílio de analistas especializados, do uso da retórica por “empreendedores” (*policy entrepreneurs*) hábeis e da construção de símbolos, que são disputados em espaços de discussão sobre a política pública (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1046).

O outro lado da “estratégia dupla” diz respeito às tentativas, por parte dos atores principais do *policy process*, em alterar o rol de participantes daquele espaço, buscando torná-lo mais favorável para uma consideração positiva em relação a seus assuntos.



Neste processo, dois fatores têm especial relevância: A estrutura institucional (MARCH E OLSEN, 1989) na qual as políticas são definidas, e a ação dos “empreendedores da política pública” (*policy entrepreneurs*) (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS 1998, 2007). A primeira age no sentido de servir como um incentivo a determinados cursos de ação, e como desincentivo a outros. Há aqui uma concordância com os pressupostos analíticos dos modelos de análise institucional desenvolvidos por Elinor Ostrom (1990, 2002, 2007), que destacam a necessidade de se considerar o peso das “regras do jogo” sobre as escolhas estratégicas dos envolvidos. Em relação aos empreendedores, esta denominação é dada aos atores que “tomam a iniciativa”, e que buscam “vender idéias e soluções” para os tomadores de decisões. Este ponto é explorado com maior profundidade na Teoria dos Fluxos Múltiplos.

No conceito de imagem da política está embutida a idéia de que as compreensões tanto do público em geral quanto dos participantes de determinado subsistema em relação a um problema (social, ambiental, econômico, etc., que requeira uma solução em termos de política pública) podem mudar ao longo do tempo. Portanto, a disputa em torno destas compreensões não pode ser negligenciada na análise de determinada política pública. Citando o exemplo da política nuclear dos Estados Unidos durante o período da Guerra Fria, Frank Baumgartner (1987) destaca que a energia nuclear era vista, por setores da sociedade norte-americana da época como geradora de energia limpa, impulsora do desenvolvimento e garantidora da segurança do país. Em suma, uma “imagem” positiva em todos os aspectos. Outros setores, porém, passaram a construir uma imagem alternativa, que chamava a atenção para o uso da energia nuclear na escalada armamentista, e o potencial de risco envolvido, com a possibilidade de acidentes gravíssimos e guerra atômica. Esta “imagem concorrente” passou a ganhar espaço nos debates públicos da época, em audiências do congresso e na mídia, e se firmar como legítima. Apenas uma delas poderia se sobressair e orientar a maneira como o tema passaria a ser tratado na agenda da política. Isso porque, de acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, o resultado de uma disputa pública em relação a determinada imagem sobre uma política pública tende a ser de soma-zero:

Surpreendentemente o discurso público tende a mostrar um fascínio em relação a apenas um aspecto de determinada questão, com a exclusão de outros. Embora indivíduos sejam capazes de reconhecer que uma questão tenha dois lados, um positivo e um negativo, a atenção pública tenderá a concentrar-se em um ou outro. Ao longo do tempo uma posição de euforia

... pode passar a uma visão negativa em relação a um mesmo tema... (...) e esta imagem influenciará de maneira decisiva nas soluções (*policy solutions*) a serem consideradas. (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1047)

A imagem de uma política pública está associada, portanto, a forma como os conteúdos relativos ao tema do qual trata a política são construídos e discutidos em espaços públicos de deliberação, como fóruns, comitês e conselhos, ou na mídia. É nesse sentido que se pode afirmar que, se tratando de políticas públicas, o que se acaba fazendo, ou decidindo, nem sempre (ou quase nunca) é uma decisão racional, ou ótima, e sim a definição de um problema que acaba resultando vitoriosa no debate entre os atores envolvidos. Esta perspectiva se opõe aos modelos mais “racionais” do processo de políticas públicas, como o modelo de Easton (1965), que traçava uma espécie de “linha” que ia dos *inputs* da sociedade, passava pela “caixa preta” dos governos, e saía na forma de *outputs* para atender às demandas societais. Políticas públicas, neste modelo, seriam respostas “racionais” às necessidades e urgências da sociedade.

As contribuições dos novos enfoques da Análise de Políticas Públicas destacam para o fato de que, no mundo real, o processo todo é muito mais complexo do que a descrição do modelo eastoniano. Envolve dinâmicas de competição e de disputas em torno de quais assuntos e temas serão vistos e aceitos como “legítimos” nos processos que dão origem à determinada política pública. Conforme a síntese esclarecedora de Subirats:

Desde la perspectiva del análisis de políticas no se considera que la lista de problemas que la gente considera más urgentes o que figuran en la agenda de los poderes públicos sean necesariamente los más perentorios o graves. Se considera que cada actor trata de impulsar sus puntos de vista y presiona para que un tema sea objeto de atención (o al contrario, trata de evitar que sea percibido como problema por la población). (SUBIRATS, 2001, p. 261)

Quando um grupo (ou grupos) é competente o bastante para expandir suas demandas e mobilizar parcelas da sociedade até então indiferentes a seus clamores, é possível que chame a atenção para sua perspectiva e cause impacto no processo de tomada de decisão. Baumgartener e Jones (2004) afirmam ser importante analisar “*como se constrói a atenção.*” A atenção do público, dos atores em um processo e dos tomadores de decisão é um bem extremamente escasso, na visão desses autores. Atualmente há centenas de fontes de informação e conhecimento, principalmente com a

massificação da internet. Porém, em meio a este “mar de informações”, para onde são direcionadas as atenções dos tomadores de decisão, e por quê? Analisar as dinâmicas que levam a que seja dada atenção a determinados temas e não a outros, ou ainda, a determinadas imagens, ou percepções sobre determinado tema, e não a outras, pode explicar muito sobre como são construídas as políticas públicas em cenários envolvendo uma multiplicidade de atores, crenças e interesses em disputa. Cenários, em última análise, extremamente complexos.

Wood (2006), partindo dessa abordagem, examina as mobilizações do movimento ambiental nos Estados Unidos, citando-as como exemplo de articulações que conseguiram mudar a “imagem” da política florestal e “chamar a atenção” para outro lado da questão. Conseguiram, desta forma, interromper o equilíbrio da área. O autor afirma que na área florestal prevaleceu durante décadas uma imagem relacionada à idéia de extração de recursos. Contudo, a partir dos anos 70 as organizações ambientalistas passaram a se opor a esta imagem da política, articulando pressões e mobilizações junto à mídia, membros do parlamento e também do judiciário. Com o passar do tempo, forçaram uma redefinição na imagem da política. As idéias de conservação e preservação ambiental passaram a receber a atenção dos formuladores, constituindo as bases de uma nova imagem da política florestal. Esta predominou ao longo da década de 70 e no início da de 80, até ser interrompida novamente no auge dos anos Reagan. Um fator-chave levantado pelo autor foi a entrada de atores provenientes do campo jurídico (definidos como “atores judiciais”) para o “lado” dos interesses dos grupos ambientalistas (WOOD, 2006, p. 11). Durante muito tempo as pressões e mobilizações dos ambientalistas foram vistas como exageradas, e não conseguiam mudar a distribuição do poder no interior do subsistema da política florestal. Porém, a partir do momento em que começaram a surgir decisões judiciais favoráveis às demandas dos ambientalistas, houve uma mudança na forma como o público em geral passou a ver estes movimentos. Isso, por sua vez, influenciou nas posições dos membros do legislativo, e ao fim e ao cabo, a distribuição do poder dentro do subsistema foi alterada. O autor cita um episódio que é ilustrativo dessa dinâmica:

Em 1988 foram emitidas normas regulatórias proibindo a venda de madeira proveniente de florestas federais, até que as agências de proteção ambiental se manifestassem. Poderosos interesses no Congresso se mobilizaram e entraram em ação, e uma lei foi aprovada anulando estas normas. Em um movimento inédito, a Corte de Apelação declarou a lei

inconstitucional, e restaurou a validade das normas regulatórias. (WOOD, 2006, p. 11)

O excerto acima chama a atenção para a importância decisiva que estes “atores judiciais” podem desempenhar em processos de política pública. Conhecem as regras, são competentes em usá-las, além de possuírem autoridade formal para tomar decisões. Dispõem de um tipo de *expertise* que é altamente valorizado e respeitado, uma vez que diz respeito ao contexto institucional no qual se dão os embates e as disputas em torno de políticas públicas. Assim, o papel destes atores não pode ser negligenciado, uma vez que suas decisões podem mudar os rumos de um processo de política pública. Ou, pelo contrário, manter e reforçar um rumo já estabelecido.

Para uma efetiva mudança na imagem de uma política, é imprescindível ainda a ação de outro tipo de ator. Trata-se dos “empreendedores da política pública”, agentes competentes em explorar momentos propícios para que determinadas questões recebam atenção e sejam considerados como “legítimos”. São nestes momentos cruciais, definidos como “janelas de oportunidade”, que as percepções e imagens em relação a determinado tema ou assunto podem mudar, influenciando diretamente na maneira como a política pública será concebida. Este ponto é discutido na seção seguinte, com o aporte do modelo analítico dos fluxos múltiplos (*Multiple Streams Framework*).

### **3.3 Modelo dos Fluxos Múltiplos: “Empreendedores políticos” explorando “janelas de oportunidades”**

O modelo dos fluxos múltiplos parte de uma pressuposição segundo a qual a ambigüidade faz parte da vida política. Por conseqüência, afeta também as escolhas e ações que dão origem às políticas públicas. Os governantes e tomadores de decisão muitas vezes (ou na maioria das vezes) não são capazes de compreender toda a complexidade dos problemas com os quais são obrigados a lidar, nas mais variadas áreas de política pública (ZAHARIADIS, 2007, p 73). Mas eles precisam dar respostas, e estas respostas pressupõem escolhas. Como se não bastasse, o tempo é um recurso extremamente escasso, e as decisões não podem esperar. Como um complicador adicional, acrescenta-se que não existe um conhecimento sobre a afetividade das respostas que serão dadas na forma de políticas públicas. Na Teoria dos Fluxos Múltiplos, talvez mais do que nas outras abordagens “sintéticas” aparece a

pressuposição de que o mundo das políticas públicas é marcado pela incerteza e por contextos quase caóticos. É neste mundo de incertezas e ambigüidades que escolhas são feitas, problemas são definidos e soluções são implementadas (ZAHARIADIS, 2003, p. 1).

Esta noção que chama a atenção para o componente aparentemente caótico presente nas escolhas organizacionais foi sistematizada pela primeira vez no artigo seminal de Cohen, March e Olsen (1972) onde é lançada a noção de uma “lata de lixo da escolha organizacional”, onde jazem problemas e soluções que, de acordo com determinadas condições, são sacados pelos tomadores de decisão. Neste artigo, os autores chamam a atenção para o ambiente confuso que predomina nas organizações do mundo contemporâneo. Afirmam que estas organizações, sejam grandes empresas privadas ou estruturas governamentais, funcionam na forma de “anarquias organizadas” (*organized anarchies*). A noção de anarquia organizada é sintetizada da seguinte forma:

...organizações caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologias confusas e participação fluida. Estudos recentes em universidades, uma forma familiar de anarquia organizada, sugerem que essas organizações podem ser vistas como coleções de escolhas procurando por problemas, temas procurando por situações de decisão, soluções procurando por questões para as quais elas possam ser as respostas, e tomadores de decisão procurando por trabalho. (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 1)

Se ambientes como universidades, ou grandes empresas multinacionais (que também são definidas pelos autores como anarquias organizadas), onde os administradores geralmente possuem altíssima especialização nas suas áreas de atuação, e aparentemente “todos sabem o que estão fazendo” há espaço para condições de incerteza e ambigüidade, processos decisórios sobre políticas públicas levam estas condições a um patamar máximo. Toda esta complexidade implica em um pressuposto relativo aos componentes da escolha organizacional que será a base a partir da qual será construída a Teoria dos Fluxos Múltiplos: Existem 1) problemas, 2) soluções e 3) o contexto. Cada um destes componentes seria independente em relação ao outro. Na concepção de Cohen, March e Olsen, não há uma ligação necessária entre problemas e soluções, ou seja, “uma organização é uma coleção de escolhas procurando por problemas.” Nas palavras dos autores:

Para entender processos dentro de organizações pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções, à medida que vão sendo gerados, são lançados pelos participantes. (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 2)

A idéia básica subjacente ao modelo é a de que correm em fluxos separados e independentes a geração de problemas, a produção de soluções e as oportunidades de escolha dos agentes. Assim, as soluções escolhidas não estão, necessariamente, ligadas diretamente ao problema que pretendem resolver. Deve-se considerar as escolhas dos envolvidos. No exemplo já clássico onde os autores ilustram seu modelo, é citado o caso do computador, que não seria uma solução descoberta no momento em que havia a necessidade daquela inovação tecnológica. O computador foi inventado, e aperfeiçoado, sem que se soubesse, exatamente, para que serviria no futuro. Seria uma “resposta procurando desesperadamente por questões para resolver.” (p. 3) Este exemplo, verificado hoje, quase 40 anos depois, com a revolução da internet e das novíssimas formas de comunicação, parece ainda mais atual. Soluções vêm à tona, sem que se saiba exatamente para que servem. Problemas e questões urgentes muitas vezes nem são colocados na agenda de discussões. Os processos de escolha contêm um componente de acaso ou aleatoriedade: “*Na maioria das vezes, os tomadores de decisão não estão muito certos sobre o que realmente querem.*” (ZAHARIADIS, 2007, p. 70).

Kingdon (1984) adapta os *insights* desenvolvidos no modelo organizacional de Cohen, March e Olsen para a compreensão de processos de políticas públicas, mais especificamente, para a formação das agendas (*agenda setting*). Desenvolve a Teoria dos Fluxos Múltiplos, que se torna uma referência para estudos que trabalham a partir de considerações sobre as condições de ambigüidade envolvendo processos de políticas públicas. Seu foco, assim como na Teoria do Equilíbrio Pontuado, é nas formas pelas quais se dá a seleção dos temas e assuntos que chegam às agendas dos tomadores de decisão (ZAHARIADIS, 2007 p. 65). Três questões básicas são subjacentes a este modelo analítico: 1) como é construída a atenção a determinado tema? 2) como e onde é conduzida a busca por alternativas? 3) Como se dá a seleção dos temas e assuntos relevantes? A partir destas três perguntas Kingdon (1984, 1995) desenvolve uma abordagem baseada em três fluxos que orientam a formação da agenda em processos de decisão sobre políticas públicas: O do reconhecimento dos problemas (*problems*), o da formulação de soluções (*policies*) e o do contexto político (*politics*).

No primeiro fluxo, dos problemas, a questão é a seguinte: Porque os *policymakers* dão atenção a algumas questões e não a outras? Conforme Gomide (2008) o reconhecimento de uma questão como problema pode se dar em função de 1) uma crise, ou evento dramático, 2) um indicador, uma vez que a magnitude de um dado, ou sua mudança pode chamar a atenção das autoridades e 3) a experiência acumulada da execução de outras políticas, que pode mostrar quais problemas podem ser resolvidos com menor custo e quais podem ser mais difíceis de serem sanados (estes podem ficar de lado ou serem descartados).

O segundo fluxo é o das soluções (*policy*). Na concepção de Kingdon (1984) e Zahariadis (2007), as soluções jazem em uma “sopa primordial” de idéias que competem pela atenção dos participantes. Estas idéias são geradas por especialistas que integram a área da política, e são consideradas em vários fóruns de discussão, como audiências do legislativo, debates acadêmicos, exposições na mídia, dentre outras. Algumas sobrevivem, outras desaparecem. Estas idéias serão selecionadas de acordo com critérios de viabilidade técnica, financeira e política. Novamente se chama a atenção para o fato de que, conforme as formulações de Kingdon, as idéias concebidas (e efetivamente consideradas) no fluxo das soluções não estão, necessariamente, relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos. Ou seja, a agenda dos governos não é constituída de pares problema-solução, e sim a partir das dinâmicas de disputa entre os vários atores que têm sucesso em impor seus temas como legítimos.

Por fim, o terceiro fluxo é o da política, ou ainda, o processo político mais amplo, que tem uma dinâmica própria, independente das demais correntes. Este fluxo diz respeito à vontade, ou disposição dos detentores de cargos eletivos em reconhecer determinados temas como merecedores de sua atenção. Três elementos são centrais neste fluxo: O “clima nacional” (*nacional mood*); campanhas de pressão e mudanças nas coalizões de governo. O primeiro refere-se a opiniões que são compartilhadas por grande parte da população em relação a determinados assuntos. Mapear essas opiniões e ser sensível a elas é tarefa tanto de políticos quanto de empreendedores competentes. Campanhas de pressão referem-se à atuação de forças organizadas da sociedade que têm sucesso em levar suas demandas ao governo. Por fim, mudanças no governo trazem novos atores a ocupar os postos executivos, e estes atores darão mais atenção a determinados temas do que a outros (ZAHARIADIS, 2007, p. 73 e 74).

As escolhas mais decisivas, que podem fazer com que determinado tema ou assunto entre na agenda e resulte em uma política pública, ou mude uma política já existente, ocorre quando as três correntes se “acoplam” ou seja, aparecem juntas em momentos críticos no tempo. Estes “momentos críticos” são definidos como “janelas de oportunidade” (KINGDON, 1984, 1995), conjunturas em que há um “clima” favorável à inclusão de certos temas à agenda de políticas públicas de determinada área. Conforme Gomide:

Não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto favorável no qual o problema seja reconhecido. Também não é apenas o contexto favorável que resulta na decisão de uma política: é preciso que o problema seja reconhecido e que existam soluções viáveis e aceitáveis. (GOMIDE, 2008, p. 8)

Janelas de oportunidade, portanto, representam circunstâncias extremamente propícias para que determinada política pública seja adotada, uma vez que 1) o problema pede solução, 2) existem soluções viáveis, e 3) há disposição no ambiente político mais amplo para que se busque resolver aquele problema. Porém, conforme destaca Zahariadis (2007, p. 73), “surgirão dificuldades quando empreendedores utilizarem a janela errada para buscar seus objetivos.” Ou seja, estes atores devem ser sensíveis ao momento (*timig*), devem estar atentos ao momento propício para a ação, pois, uma vez que tenha passado, a estabilidade retornará, sendo então muito difícil empreender qualquer mudança.

Empreendedores são definidos como atores (individuais ou coletivos) que investem recursos em idéias ou projetos, buscando sua implementação na forma de política pública. Conforme Zahariadis (2007, p. 74) eles são “mais do que meros defensores de soluções particulares, são manipuladores de preferências problemáticas.” Especialistas na sua área e hábeis negociadores, são encontrados tanto dentro dos governos quanto na sociedade, podendo circular entre estes espaços com muita facilidade e desenvoltura. Não agem de forma isolada, mas se articulam, buscando formar redes sociais em torno de si. Para Mintrom e Vergari (1996), empreendedores políticos altamente competentes podem inclusive “construir” coalizões, a partir do momento em que vão desenvolvendo ações coordenadas e agregando pessoas que compartilham das mesmas idéias e crenças. Mesmo que não sejam especialistas na área específica (pesquisadores, professores, jornalistas especializados, etc.), sabem como



funcionam os complexos processos políticos que dão origem às políticas públicas. Mais do que isso, sabem como agir para influenciar nestes processos. Em ambos os enfoques (fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado) há o pressuposto de que a atenção é um bem escasso. Os empreendedores são, também nos dois enfoques, cruciais para capturar a atenção dos formuladores e manipulá-la em favor de seus objetivos (ZAHARIADIS, 2007, p. 75)

Assim, “lideranças políticas habilidosas” (SABATIER e WEIBLE, 2007, p 203), são importantes auxiliares para que determinadas coalizões de atores se estabeleçam, desenvolvam maior aprendizado político, e sejam capazes de influenciar e causar maior impacto nas políticas públicas. A idéia de coalizões formadas por atores que compartilham crenças e valores e buscam agir de forma coordenada ao longo do tempo está na base do Modelo das Coalizões de Defesa.

### **3.4 Modelo das Coalizões de Defesa: Atores compartilhando crenças e agindo de forma coordenada**

Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) desenvolveram o Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) buscando explicar conflitos intensos envolvendo áreas e assuntos complexos em torno de políticas públicas, especialmente aquelas de caráter regulatório<sup>19</sup>. Este modelo, como na Teoria do Equilíbrio Pontuado, presume que áreas de política pública são compostas por “subsistemas” (*policy subsystems*) no interior dos quais as políticas públicas são “gestadas”, a partir da negociação entre uma diversidade de atores dotados de algum tipo de especialização na área em que atuam. Para fins de explicação e análise, o ACF “agrega” estes atores em “coalizões de defesa”, construídas a partir de crenças (*policy beliefs*) compartilhadas e que desenvolvem ações coordenadas na busca por influenciar nos processos decisórios (WEIBLE, 2005; SABATIER E WEIBLE, 2007).

O Modelo das Coalizões de Defesa tem sido testado com sucesso em análises nas mais diversas áreas de política pública, principalmente nos Estados Unidos e em

---

<sup>19</sup> As pesquisas destes autores se dão principalmente na área ambiental, embora o uso do ACF tenha se expandido para uma diversidade de outras áreas, como segurança nuclear (HERRON e JENKINS-SMITH, 2002), transportes (GREENWAY e GRANTHAM, 2000), saúde pública (BRYANT, 2002; SCHOFIELD, 2004), educação (BEVERWIJKS, 2008), esportes (GREEN e HAULIHAN, 2004), dentre outras.

países da Europa, embora tenha sido utilizado nos últimos anos em um número crescente de países da Ásia, África e América do Sul (WITTING, 2009; SABATIER e WEIBLE, 2007). Busca dar conta de suprir uma lacuna que seus idealizadores identificaram na literatura em relação ao papel desempenhado por valores, idéias e crenças em processos de formulação e implementação de políticas públicas. Por isso é considerado um “enfoque cognitivo” (WEIBLE, 2007).

O Modelo das Coalizões de Defesa considera que os atores em determinada área ou processo de política pública buscam aliados que compartilhem dos mesmos sistemas de crenças e valores sobre as políticas públicas. A partir daí, forma-se uma rede que atravessa as fronteiras tradicionais entre Estado e sociedade. A coalizão, entendida como uma rede de atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na societal, age de maneira coordenada ao longo do tempo, buscando influenciar nos processos das políticas. Essa perspectiva, e seu sucesso em explicar processos extremamente complexos, têm levado alguns autores a afirmar a necessidade de novas posturas teóricas e metodológicas:

Boa parte do debate sobre relações Estado-sociedade é baseada em uma “linha divisória” separando o Estado da sociedade. Contudo, talvez a “linha divisória” que seja mais relevante, e mais útil analiticamente, seja aquela entre diferentes redes, ou coalizões, que são compostas por atores tanto do Estado quanto da sociedade. (PRINCEN, 2007, p. 17)

O Modelo das Coalizões de Defesa considera, portanto, as mudanças nas políticas públicas, ou os processos de formulação e implementação, como o resultado da competição entre coalizões formadas por atores que compartilham determinadas crenças sobre quais devem ser os resultados da política.

A lógica dessa abordagem e suas hipóteses subjacentes foram construídas a partir de cinco “pilares”, conforme a atualização mais recente do modelo (WEIBLE, SABATIER E McQUEEN, 2009):

- 1) A importância da informação técnica e científica nos processos de políticas públicas;
- 2) Uma perspectiva de pelo menos uma década para que se possa analisar e entender determinada mudança em uma política pública;

- 3) Subsistemas de política pública são a unidade de análise básica;
- 4) Processos de políticas públicas envolvem não apenas os “triângulos de ferro”, mas também uma variada gama de atores (coletivos e individuais) tanto do Estado quanto da sociedade civil;
- 5) Políticas públicas são mais bem entendidas se forem pensadas como “traduções” das crenças e valores dos envolvidos.

Além dos cinco pressupostos citados o modelo das coalizões de defesa considera a racionalidade dos atores “limitada” (WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009, p. 122), ou seja, indo em uma direção distinta em relação à escolha racional ou mesmo modelos mais sofisticados, como a análise institucional<sup>20</sup> de autores como Elinor Ostrom (1990; 2007, etc.). Embora considere a ação estratégica, faz a ressalva de que esse tipo de ação é orientado por crenças normativas. Não se exclui, assim, a possibilidade de comportamentos altruístas.

Em relação às dinâmicas de relação entre coalizões de defesa esse modelo afirma que, em contextos de alto grau de disputa, o medo da derrota pesa muito. Quando ocorre uma divisão entre dois (ou mais) grupos poderosos e articulados disputando os rumos da política, há a tendência a considerar os oponentes como “*pouco dignos de confiança, mais perversos e, importante, mais poderosos do que talvez realmente sejam.*” (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194). Assim, um componente presente em contextos de disputa acirrada é a possibilidade do que os autores chamam de “mudança diabólica” (*devil shift*) ou seja, uma mudança ou um rumo para a política que vai contra tudo aquilo em que um dos grupos acredita. Assim, uma vez que as derrotas ficarão marcadas mais do que as vitórias, supõem-se que os atores permanecerão pressionando e agindo para que não “percam o jogo”. Este fator, por sua vez, aumenta a densidade das ligações entre os membros de uma mesma coalizão, ao mesmo tempo em que tende a exacerbar o conflito com a coalizão oponente.

Trata-se, portanto, de um modelo analítico que dá grande importância aos aspectos comportamentais que conformam as interações entre os atores participantes de um dado subsistema de política pública. O conceito básico considerado como a “causa”

---

<sup>20</sup> Ou, como é mais conhecida no Brasil, “neo-institucionalismo da escolha racional”. Para discussão detalhada ver o trabalho já clássico de Hall e Taylor (2003) “As três versões do neo-institucionalismo”.

(*causal driver*) por trás dos comportamentos é o de “crença” (*belief*), e seu entendimento é tributário da literatura sobre “*sistemas de crenças de participantes de processos de políticas públicas*” (PUTNAM, 1976; PEFFLEY e HURWITZ, 1985, *apud* SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194).

O conceito de “crença” no Modelo das Coalizões de Defesa é bastante operacional, concebido para a análise empírica. É constituído por três níveis. No nível mais profundo estão as “crenças essenciais” (*deep core beliefs*), que envolvem suposições ontológicas e normativas constituídas ao longo do processo de socialização dos indivíduos. Neste nível estão suposições em relação à natureza humana, às prioridades e valores fundamentais como liberdade e igualdade, ao papel dos governos *versus* o dos mercados, etc. A “tradicional escala” esquerda/direita opera no grau das crenças essenciais (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194). No nível seguinte estão as “crenças em relação à política pública” (*policy beliefs*), ou seja, a “transposição” das crenças essenciais (*deep core beliefs*) para o desenho das políticas. Referem-se a preferências em relação a “como devem ser” as políticas públicas (autoridade do governo ou presença do mercado, causas dos problemas, possíveis soluções, etc.). Por fim, no nível mais superficial operam as “crenças secundárias” (*secondary beliefs*), que se referem a questões mais específicas e pontuais em relação à política pública. As *policy beliefs* são as mais importantes para a identificação de coalizões de defesa. São a “cola” que mantém os atores articulados entre si e os impulsiona ao desenvolvimento de ações coordenadas (ZAFONTE e SABATIER, 2004; WITTING, 2009).

#### 4. “RASTREANDO” PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOTA SOBRE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O exame dos dados e informações que subsidiam essa dissertação foi realizado mediante técnicas qualitativas de análise. O suporte empírico através do qual se buscou responder às questões de pesquisa foi construído a partir de uma estratégia metodológica que teve como objetivo principal reconstituir o processo de “fabricação” da política pública (*policy making process*) de silvicultura no estado do Rio Grande do Sul. A coleta dos dados, portanto, foi orientada pelo objetivo de mapear o processo da política e teve como eixo orientador a busca por informações que possibilitassem a análise sobre atores, instituições, eventos e relações, em uma “única e coerente narrativa” (cf. BÜTHE, 2002, p. 482).

A estratégia metodológica foi direcionada para o exame dos desenvolvimentos “por dentro” do processo de formulação da política, reconstruindo a cadeia de eventos que ligou uma condição inicial (a entrada do tema da silvicultura na agenda de políticas públicas ambientais no Rio Grande do Sul) a uma condição final (o desenho final da política e seu principal instrumento, o Zoneamento Ambiental da Silvicultura). Utilizou-se o método de “rastreamento de processos” (*process tracing*), que destaca a importância, no âmbito do trabalho científico, de “narrativas guiadas pela teoria” (FALLETTI, 2006, p. 2). Portanto, aqui se utilizou da “narrativa como uma forma de apresentar a informação empírica” (BÜTHE, 2002, p. 481). Trata-se de uma forma de construir a pesquisa que está bastante ligada à discussão sobre “mecanismos”, na área de metodologia nas Ciências Sociais. São enfoques relativamente recentes, que destacam a importância de analisar a seqüência ou cadeia de eventos que dão origem a determinados fenômenos sociais. Esse pressuposto metodológico tem como base a noção de que “seqüências importam.”<sup>21</sup>

Na última década a discussão sobre mecanismos e métodos de mapeamento de processos tem se tornado um “tema quente” nos principais periódicos internacionais que tratam de metodologia nas Ciências Sociais<sup>22</sup>. Um dos pontos principais do debate se dá em torno da noção de “mecanismo”. Mecanismos estariam na base, subjacentes às

---

<sup>21</sup> “Sequence matters”, conforme Büthe (2002), Bennet, (1999), Steinberg (2007) e outros. Thelen (1999, p. 390) chega a afirmar que “Causal analysis is inherently sequence analysis.”

<sup>22</sup> Apenas no *Philosophy of the Social Sciences* foram encontrados mais de 40 artigos referentes a métodos de inferência causal no período 2000 – 2009 (levantamento realizado através do Portal de Periódicos CAPES). No Brasil o debate relativo a métodos correlacionais e mecanismos causais ainda é praticamente inexistente.

“cadeias causais” que ligam certas condições iniciais a determinados resultados finais (MAHONEY, 2000, 2001; MAYNTZ, 2004; STEINBERG, 2007). A identificação dos “elos da corrente causal” (CHECKEL, 2005), e dos “mecanismos ocultos no desenrolar processos sociais” (MAYNTZ, 2004), para os autores que trabalham nessa linha, seria o ponto de partida básico e o objetivo final da investigação científica. Esse modo de proceder no empreendimento científico, e suas utilidades como uma “ferramenta metodológica”, tem se destacado principalmente nas investigações com pequeno número de casos (*small-N*), ou em estudos de caso, muito comuns na área da Análise de Políticas Públicas (STEINBERG, 2007).

Estratégias metodológicas baseadas na noção de mecanismos, ou mecanismos causais<sup>23</sup> discutem, portanto, a possibilidade de, em lugar de identificar correlações entre variáveis independentes e dependentes, mapear a “cadeia causal” que liga as variáveis. Esse ponto é sintetizado na afirmação de Mahoney (2001, p. 582): “*achados correlacionais são incompletos sem um entendimento dos mecanismos que geram esses achados.*” A partir de argumentos baseados na filosofia da ciência, pesquisadores que trabalham com a noção de mecanismos chamam a atenção para o fato de que a análise correlacional e as técnicas estatísticas tradicionais, fundadas na medição das correlações entre variáveis independentes e dependentes são insuficientes para dar conta de demonstrar relações de causa e efeito. O que, obviamente, não quer dizer uma negação de sua importância, mas sim, que devem ser complementadas: “*Nem pesquisadores estatísticos nem teóricos sociais podem se dar ao luxo de prescindir uns dos outros. Uma ciência ‘completa’ deve buscar seriamente identificar tanto correlações quanto mecanismos causais*” (MAHONEY, 2001, p. 584). Um ponto a se destacar neste debate, além de sua vitalidade e importância para a confecção de métodos mais precisos de análise nas Ciências Sociais, refere-se ao fato de estar sendo travado tanto na área de políticas públicas quanto na Sociologia. Autores como James Mahoney, Renate Mayntz, Mario Bunge, Daniel Steel, dentre outros, são citados em livros e artigos das duas áreas. Este debate metodológico se dá na “fronteira” entre a Sociologia e a Análise de Políticas Públicas, conformando mais um “ponto de encontro” entre as duas disciplinas.

---

<sup>23</sup> Conforme preferiu se expressar James Mahoney (2000, 2001). Já Hédstrom e Swedberg (1996) preferem usar o conceito “mecanismos sociais”.

O debate sobre mecanismos é extenso na literatura e ainda há certa controvérsia em relação à definição da noção de “mecanismo” nas Ciências Sociais (BRANTE, 2008; REISS, 2007; MAYNTZ, 2004; MAHONEY, 2000, 2001). Na definição mais difundida, segundo Mayntz (2004, p. 4-5), mecanismos são processos recorrentes ligando condições iniciais específicas a um resultado específico. Mais sintético, Checkel (2005) afirma que mecanismos conectam coisas. Para este autor (p.5), “*falar em termos de mecanismos é particularmente útil quando se busca reduzir o hiato entre inputs e output ao longo de um processo.*” Nesse trabalho foi adotado esse enfoque, que também é endossado por Falletti e Lynch (2009), Bunge (2004), Hëdstrom e Swedberg (1996), dentre outros. Bunge (2004), que não é cientista social, mas filósofo da ciência, afirma que o empreendimento científico (seja na Física, Química, Biologia ou Ciências Sociais) explica em termos de mecanismos. Nas Ciências Sociais, Hëdstrom e Swedberg (1996, 1998) iniciam sua discussão retomando Merton<sup>24</sup> e afirmando que mecanismos se situam em uma espécie de “nível intermediário” entre modelos mais descritivos e “teorias de longo alcance”. Para esses autores a explicação é obtida através da identificação dos mecanismos que ligam um estado inicial a uma condição final, e destacam que na Sociologia “*as ações dos atores envolvidos em determinado processo constituem esses links.*” (HËDSTROM e SWEDBERG, 1996, p. 290).

Esse “ponto-de-partida metodológico” pareceu adequado, uma vez que a forma como se pretendia explorar as questões de pesquisa era justamente se atentando para as ações e estratégias levadas a cabo pelos diversos tipos de atores que participaram do processo da política de silvicultura. Assim, as relações e interações entre os diversos tipos de participantes do processo da política, bem como a influência do contexto institucional no desenrolar desse processo, constituíram o foco analítico da pesquisa. As interações e estratégias desenvolvidas pelos atores envolvidos foram tomadas como os mecanismos subjacentes ao longo da cadeia de eventos. Constituíram, retomando a expressão consagrada de Jon Elster, as “peças e engrenagens” a partir das quais se buscou explicar o porquê de a política de silvicultura no Rio Grande do Sul ter assumido a forma que assumiu, e não outra.

---

<sup>24</sup> De acordo com Steel (2004), o termo “mecanismo” é utilizado pela primeira vez no contexto das Ciências Sociais no ensaio clássico de Robert Merton, “*On Sociological Theories of the Middle Range*”(1968).

Em relação aos métodos de rastreamento de processos, trata-se de uma forma de construir a análise que direciona o pesquisador a aprofundar o olhar na direção dos meandros através dos quais o processo se desenvolveu, sempre tendo como orientação os pressupostos e as hipóteses das teorias com as quais trabalha: “*entre o começo (variável[is] independente[s]) e o fim (resultado, ou variável dependente), o pesquisador procura pelos passos intermediários, usando como base os prognósticos fornecidos pela teoria.*” (CHECKEL, 2005, p. 9). Tal enfoque metodológico, conforme aponta a literatura (FALLETI e LYNCH, 2009; STEINBERG, 2007; TANSEY, 2007, etc.) é relativamente recente (tem sido desenvolvido há duas décadas, no máximo) e se situa muito próximo de abordagens que destacam o papel da história, como o institucionalismo histórico (no sentido de método) de Evans (1995), Immergut (1998), Thelen (1999) dentre outros. Trata-se da prática de analisar determinado fenômeno “*através do exame da cadeia de eventos que faz a mediação da relação entre antecedentes e resultados.*” (STEINBERG, 2004, p. 2).

O método de rastreamento de processos é bastante compatível com estudos de caso, conforme destacam George e Bennet em seu livro *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (2005). No centro da argumentação desses autores, como aponta Tansey (2007), reside o interesse em desenvolver e testar teorias através de métodos que dêem atenção a processos causais e aos mecanismos que ligam causas a efeitos. Para eles, mecanismos causais são centrais, e estudos de caso constituem métodos adequados para a observação e o exame em detalhes da forma como operam tais mecanismos. Relações de causalidade podem ser inferidas a partir do momento em que se “colecionam” vários estudos de caso e, a partir da comparação entre eles, descobre-se mecanismos atuando de maneira recorrente. Para a Análise de Políticas Públicas pode se tratar de um método bastante útil, uma vez que se comparem processos em várias áreas de políticas, ou variados processos em uma mesma área. Na operacionalização de tal método, afirma Tansey:

Entrevistas, especialmente entrevistas com atores centrais em um processo (elites) são altamente relevantes para abordagens de rastreamento de processos em estudos de caso. (Esse método) envolve, freqüentemente, a análise de desdobramentos políticos em altos níveis de governo, e atores de elite são fontes críticas de informação sobre esse tipo de processo político. (TANSEY, 2007, p. 766)



De acordo com essa autora, atores-chave no desenvolvimento de processos de política pública são os mais apropriados para fornecer informações sobre as decisões e ações que estão “por trás” de um evento, ou de uma série de eventos. O pesquisador, assim, será capaz de reconstruir determinado episódio com base no testemunho dos respondentes, produzindo o que a autora define como “*uma ampla imagem de um fenômeno complexo.*” (p. 8).

Outra fonte de dados essencial para o pesquisador que deseja rastrear o desenvolvimento de um processo complexo é a documental. Checkel (2005) e Falletti (2006) destacam que fontes documentais podem fornecer informações detalhadas, que devem ser confrontadas com os dados obtidos através de entrevistas, possibilitando assim a construção de um quadro que seja o mais completo e fiel possível à seqüência de acontecimentos. Ambos, entrevistas e documentos, formam os “*instrumentos mais importantes da caixa de ferramentas de coleta de dados do ‘process tracer’*” (TANSEY, 2007, p. 772).

Tendo como base o exposto acima, o suporte empírico para a análise desenvolvida nesse estudo foi construído a partir dessas duas fontes de dados, entrevistas e documentos. Em primeiro lugar realizou-se a análise documental, e em seguida, as entrevistas. No que tange às fontes documentais, foram analisadas atas de reuniões do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), no período entre os anos de 2005 e 2008, relatórios governamentais, de empresas e de ONGs, reportagens de jornais e decisões do Poder Judiciário. Foram também analisados documentos produzidos por ONGs e entidades da região da Metade Sul, principalmente dos municípios de Santa Maria e Pelotas. Um dos principais documentos desse tipo foi o relatório em formato eletrônico “*Eucaliptais: Qual Rio Grande Desejamos?*”, (TEIXEIRA FILHO, 2008), produzido por um professor da Universidade Federal de Pelotas a partir de vários seminários realizados em cidades da Metade Sul, para discutir a questão da expansão da monocultura do eucalipto e a política de silvicultura.

Estes dados possibilitaram o mapeamento do processo da política. Após esta fase, foi realizada a segunda etapa da coleta de dados, que constituiu em entrevistas em profundidade com atores-chave do processo. Seguiu-se aqui a recomendação de Tansey (2007, p. 766), de que “*entrevistas com atores que constituem a elite (elite interviewing) em determinado processo de política pública constituem um riquíssimo manancial de*

*dados, pois se tratam de atores que participam e têm influência por dentro dos processos.*” Estas entrevistas, mediante seu cruzamento com os dados obtidos por outras fontes, permitem que a “reconstrução analítica” do fenômeno em questão de forma bastante precisa.

Foram realizadas onze entrevistas em profundidade a partir da identificação pela análise documental de quais atores tinham desempenhado papel no processo da política. Buscaram-se também, junto aos primeiros entrevistados, informações em relação a outras pessoas que poderiam conceder entrevistas. Foram entrevistados: três membros de ONGs ambientalistas, dois membros de entidades de classe ligadas a produtores rurais, dois funcionários de órgãos técnicos da área ambiental estadual, dois técnicos de empresas de celulose, um professor universitário, pesquisador da área de silvicultura e um membro do Ministério Público. Além das entrevistas em profundidade, também foram realizadas entrevistas por telefone com três membros do Ministério Público Estadual, dois assessores de deputados estaduais, dois vereadores e um pesquisador de uma universidade de uma cidade da região da Metade Sul do Estado. Todos tiveram participação no desenrolar do processo que deu origem à política de silvicultura no Rio Grande do Sul, se enquadrando na categoria de atores “*capazes de relatar as decisões e ações por trás de um evento ou uma série de eventos.*” (TANSEY, 2007, p. 767).

As análises foram realizadas com o auxílio do programa NVIVO, que permite a construção de “nós” e “clusters” de acordo com categorias definidas pelo pesquisador. Essa organização da informação permite que se consiga tanto a quantificação dos dados em forma de texto<sup>25</sup>, quanto que se explore, qualitativamente, o conteúdo de cada “cluster”.

Construiu-se, então, uma “narrativa analítica” (FALLETI, 2005; STEINBERG, 2004) buscando identificar os mecanismos que influenciaram na produção da política de silvicultura. Essa narrativa teve como base o agrupamento dos dados no programa NVIVO, de acordo com “clusters”, desenvolvidos com base nos conceitos dos modelos das Coalizões de Defesa, Equilíbrio Pontuado e Fluxos Múltiplos, conforme discutido acima. A análise das fontes empíricas seguiu a orientação abaixo:

---

<sup>25</sup> No caso desse estudo, onde se analisou as atas do Conselho Estadual de Meio Ambiente, é possível “contar” o volume de participação dos integrantes daquele fórum, ou ainda, os temas que mais estiveram presentes na agenda de discussões.

⇒ Atores:

- Mapeando os participantes:
  - ONGs;
  - Outros atores societais;
  - Atores estatais
- Ação estratégica em torno da construção de uma imagem da política;
- Ação estratégica buscando derrubar uma imagem já constituída;
- Ação coordenada em conjunto com aliados;
- Ação não coordenada (Ex.: ONG agindo individualmente);
- Empreendedores da política:

⇒ Contexto Institucional:

- Dinâmica do processo;
  - Conflito;
  - Cooperação.
- Subsistema: Lógica “interna” x lógica política “externa” à área ambiental:
  - Quem participa?
  - Papel e impacto de atores “de dentro” da área ambiental;
  - Papel e impacto de atores “de fora” da área ambiental.
- As regras do jogo:
  - Papel e impacto das leis ambientais no decorrer do processo;
  - Papel e impacto de “atores judiciais”, tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário em momentos-chave.
- Janela de Oportunidade:
  - Problemas – capturando a atenção;
  - Política – lendo o contexto (favorável X desfavorável);
  - Soluções – vendendo idéias.

## **5. A SILVICULTURA NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA ÁREA AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL: SOBRE COMO UMA SOLUÇÃO SE ESTABELECE E SE CONSTRÓI UMA “IMAGEM DA POLÍTICA”**

A atividade de silvicultura se expande no Brasil a partir de meados dos anos 60 e ao longo dos anos 70, no impulso das políticas florestais fomentadas pelo Regime Militar. A idéia de “plantio de florestas homogêneas” surge como uma alternativa para que se pudesse reduzir o custo da madeira obtida a partir do desmatamento (GONÇALVES, 2006). A trajetória do surgimento de políticas governamentais voltadas para a questão florestal, foi marcada por uma disputa existente já nos anos 50, entre dois grupos que defendiam idéias distintas. O primeiro destacava que o Brasil estava em pleno desenvolvimento econômico e industrial e, sendo assim, o desmatamento de florestas nativas seria uma espécie de “mal necessário, um preço a ser pago para se atingir o progresso e o desenvolvimento da nação. No outro pólo, encontravam-se os defensores de uma maior “racionalidade” na relação homem-natureza, que não inviabilizasse o desenvolvimento, mas que também não promovesse uma degradação desenfreada dos recursos florestais brasileiros. Para este grupo, não teria havido ainda um “desenvolvimento coerente” das forças produtivas do país, sendo necessário um planejamento governamental, possibilitando assim um “aproveitamento organizado” da natureza (GONÇALVES, 2006; PÁDUA, 1987, 1991).

Da tensão entre estes dois pensamentos distintos sobre como deveria se tratar da questão da silvicultura no país, e das dinâmicas de interação entre os grupos alinhados a um ou outro lado, é que se desenvolveram as primeiras políticas florestais brasileiras. A percepção predominante nesse momento inicial, compartilhada pelos dois grupos, foi de que não se poderia correr o risco de interromper o processo de industrialização. A indústria necessitava de madeira, principalmente as metalúrgicas, que consumiam carvão vegetal em proporções altíssimas e sempre crescentes. Além disso, havia uma indústria moveleira em formação, bem como a construção civil, que demandavam quantidades cada vez maiores de madeira. Ou seja, as florestas seriam um precioso “combustível” para o progresso e o desenvolvimento industrial brasileiro.

Este foi o contexto no qual a grande “solução” para o “problema” existente se configurou no incentivo governamental à plantação de extensas áreas com pinus e eucalipto, que se apresentaram como as espécies arbóreas mais adaptadas ao clima e ao

solo brasileiro. Assim, se resolveriam dois problemas: O do abastecimento da indústria, e o da preservação das florestas nativas. É neste momento que se estabelecem as bases da definição do que seriam as políticas públicas para o fomento da atividade florestal no Brasil. Conforme Gonçalves (2006, p. 4):

A partir da década de 60 já existiam, então, uma abordagem e uma definição clara do problema: a proteção das florestas naturais ainda restantes dar-se-ia com maior eficiência mediante plantação de florestas com finalidades comerciais ou industriais. Essa concepção capturou a percepção das agências estatais, que passaram a orientar suas formas de agir a partir desta abordagem.

O excerto acima pode ser muito bem interpretado com base na Teoria dos Fluxos Múltiplos: Quando chega o “momento” de determinada idéia, e esta se estabelece em determinada área de política pública, torna-se muito poderosa. John Kingdon inicia seu livro, já tornado clássico<sup>26</sup>, com uma citação de Vitor Hugo: “*Mais poderosa do que a marcha de um grande e magnífico exército, é uma idéia cujo tempo chegou.*” O ponto de partida de Kingdon é este: O poder de uma idéia quando chega seu “momento”.

Analisando a questão a partir do *insight* de Kingdon pode-se afirmar que em inícios dos anos 60 havia chegado a hora da idéia de fomento governamental à expansão das monoculturas florestais. E assim ela se estabeleceu como dominante no âmbito das políticas públicas para silvicultura no Brasil. Gonçalves (2006) destaca ainda que nesse período não havia um “movimento ambientalista” estabelecido, embora certas iniciativas no sentido de proteção ambiental já estivessem sendo levadas a cabo, principalmente no Rio Grande do Sul. Tampouco iniciativas de outros setores da sociedade civil que buscassem influenciar nestas políticas.

Do ponto de vista do processo de produção de políticas públicas e da participação, os atores envolvidos na discussão sobre os rumos da política florestal neste momento seriam perfeitamente distribuídos na clássica figura dos “triângulos de ferro” dos processos decisórios, com seus três vértices: Agências governamentais, legisladores e grupos de interesse. Com o decorrer do tempo, o processo foi se tornando mais

---

<sup>26</sup> Trata-se de *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, publicado em 1984, que inaugura uma visão inovadora e rapidamente torna-se referência nos estudos sobre como determinadas idéias chegam às agendas governamentais. Pesquisa realizada no site *Google acadêmico* apontou que este livro é citado em mais de 5400 artigos no mundo inteiro. Infelizmente não existe tradução para o português.

complexo, com a inclusão de uma variedade e diversidade de novos atores, novas crenças e idéias.

O arcabouço institucional que orientou a conformação da política de “reflorestamento” brasileira, após a “definição clara do problema” e o tipo de solução adotado teve como base os seguintes regramentos, conforme disposto no quadro abaixo:

Quadro 2 – Bases da política florestal brasileira

<b>REGRAMENTO</b>	<b>Lei nº 4771 1965 (Código Florestal Brasileiro)</b>	<b>Lei nº 5106 1966</b>	<b>Criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) 1967</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	Introduziu a concessão de incentivos fiscais para o plantio de florestas (pessoas físicas e jurídicas). Além disso, introduziu a obrigação da reposição de áreas desmatadas.	Regulamentou e ampliou os incentivos fiscais para as atividades de “reflorestamento”. Os interessados poderiam deduzir do imposto de renda (até a quantia máxima de 50%) a quantia comprovadamente aplicada em plantações florestais.	Primeiro órgão federal especificamente constituído para a formulação, orientação e execução da política florestal brasileira.

Fonte: Gonçalves, 1990.

É este o contexto em que se dá a introdução da atividade de silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul, em finais dos anos 60 e ao longo dos 70. A expansão da silvicultura ocorreu de forma bastante intensa na região Nordeste do Estado, nos chamados “Campos de Cima da Serra”, tendo sido um dos fatores que influenciaram no grande êxodo rural ocorrido ao longo da década de setenta.<sup>27</sup> Neste período, empresas

---

<sup>27</sup> Existe pouca literatura que documente o processo de expansão da silvicultura na região dos Campos de Cima da Serra. Para este breve relato histórico, o autor se baseia em depoimentos de pessoas que residiam na região à época da implantação dos plantios da espécie exótica *pinus elliotii*. Baseia-se também na experiência pessoal e familiar, uma vez que residiu, na infância, em uma localidade onde quase a totalidade dos moradores vendeu suas terras para uma empresa que realizava plantio de pinus e recebia subsídios de programas de incentivo à silvicultura do Governo Federal.

florestadoras, amparadas pelos amplos investimentos disponibilizados pelos governos militares, e embaladas pelo “milagre brasileiro”, adquiriram milhares de hectares de terra em municípios como São Francisco de Paula, Cambará do Sul, Bom Jesus e São José dos Ausentes. A terra era comprada dos pequenos agricultores, que acabavam por se mudar para as cidades. A espécie arbórea plantada naquela região era o *pinus elliotti*, sendo que a implantação dos grandes maciços florestais ocasionou uma profunda transformação na paisagem local e, por conseqüência, na própria identidade territorial daquela região, conforme constata estudo recente de Hirt e Castrogiovanni (2008).

Além da atividade de silvicultura nos Campos de Cima da Serra, outras localidades, especialmente na chamada “Metade Norte” do Estado também se tornaram importantes pólos produtores de madeira, produzindo para o complexo moveleiro instalado na região da Serra (Bento Gonçalves, Garibaldi, Farroupilha, etc.). Além disso, o plantio de acácia negra também se expandiu, principalmente com vistas à extração de tanino para os curtumes estabelecidos na região do Vale do Rio dos Sinos, que, ao longo dos anos 70 e 80 firmou-se como um dos principais pólos produtores de calçados do Brasil. Portanto, a atividade de silvicultura foi a conseqüência de uma definição governamental, em termos de política pública, sobre como se deveria tratar a questão da expansão do monocultivo florestal, e sobre a ligação direta desta atividade com a expansão da indústria no Brasil. Na visão de um morador de São Francisco de Paula, que participou do processo de implantação da silvicultura, a idéia predominante era a de que “*podia plantar que o governo garantia.*” (ENTREVISTA 1, 2009). O que é importante pontuar é que a atividade de silvicultura, bem como políticas de silvicultura no Rio Grande do Sul já têm uma longa história anterior ao conflito aqui analisado.

As novidades, no processo aqui examinado foram 1) a instalação de empresas multinacionais líderes no mercado mundial de produção de pasta de celulose<sup>28</sup>, 2) o processo de expansão da silvicultura na região do chamado “Pampa Gaúcho” 3) a criação de uma base industrial voltada para a produção de celulose e 4) a criação, no âmbito da política, de um regramento para esta atividade, o Zoneamento Ambiental para a Silvicultura.

---

<sup>28</sup> Obtida a partir de métodos de processamento industrial da madeira do eucalipto, constitui a base para a produção do papel. A tecnologia de produção de papel a partir da pasta de celulose, e seu uso industrial datam de finais dos anos 60. Ao longo dos 70 torna-se a mais utilizada. Para maiores informações ver [http://www.aracruz.com.br/show\\_prd.do?menu=true&id=126&lastRoot=16&act=stcNews&lang=1](http://www.aracruz.com.br/show_prd.do?menu=true&id=126&lastRoot=16&act=stcNews&lang=1)

A finalidade deste breve relato sobre a atividade da silvicultura no Rio Grande do Sul é destacar, em primeiro lugar, o ambiente institucional favorável, bem como a construção de uma poderosa “imagem da política” (*policy image*, no sentido de Baumgartner e Jones, 2007) constituída a partir dos aspectos “positivos” da silvicultura, tanto no sentido de ajudar a “recuperar” o meio ambiente, como no de fomentar a expansão da atividade industrial no momento de maior pujança econômica já vivido no Brasil até então. Esta “imagem”, positiva em todos os aspectos, era tão poderosa que permitia à atividade de silvicultura expandir-se sem limites, inexistindo, ao longo dos anos 70, 80 e até meados dos 90, qualquer regramento legal, como licenciamentos, ao plantio de monoculturas florestais. Paradigmático nesse sentido é o caso da empresa Veracell, que já na década de 90 adquiriu terras em região de Mata Atlântica, no estado da Bahia, e passou a derrubar a floresta nativa para realizar o plantio de eucalipto e pinus. Conforme destacou esta entrevistada, integrante do movimento ambientalista que participou das mobilizações contra esta empresa nos anos 90:

Esta empresa é um caso emblemático para os ambientalistas brasileiros. Em plenos anos 90 eles compraram terras no sul da Bahia, terras de Mata Atlântica, e foram derrubando a floresta, de trator e correntão! Para plantar eucalipto! Tu imagina o que é isso? Derrubar mata atlântica pra plantar pinus? E faz muito pouco tempo! Quinze, dezesseis anos atrás! Eu participei de todo o processo contra essa empresa, estava começando a internet, e a gente conseguiu derrotá-los. Mas eles já tinham derrubado muita floresta. (ENTREVISTA 2, ONG ambientalista )

Atualmente, em finais da primeira década dos anos 2000, parece impensável derrubar florestas de Mata Atlântica “de trator e correntão” para plantar pinus ou eucalipto. Mas é interessante destacar do trecho acima que a silvicultura contava com uma imagem positiva tão poderosa que, há pouco mais de 10 anos atrás as empresas viam com naturalidade a idéia de derrubar grandes espaços de uma floresta ameaçada como a Mata Atlântica, com a finalidade de realizar “reflorestamentos”. Não só as empresas, como também amplos setores da opinião pública. Somente a partir dos anos 90 que esta imagem amplamente positiva em relação à atividade da silvicultura começa a mudar. Anterior a esta mudança, porém, foi necessário que houvesse a emergência da “questão ambiental” enquanto uma “questão pública” legítima, que deveria receber a atenção, de fato, das autoridades. No âmbito institucional, destaca-se a criação da Secretaria do



Meio Ambiente da Presidência da República<sup>29</sup>, em 1990, e a posterior transformação desta secretaria em Ministério do Meio Ambiente, em 1992. A partir daí a idéia de preservação do meio ambiente começa a se fortalecer cada vez mais como um elemento central nas políticas ambientais. A maioria das secretarias estaduais de meio ambiente são criadas ao longo dos anos 90. No Rio Grande do Sul, a SEMA é criada em 1999, no governo Olívio Dutra, do PT. O processo de assunção da “questão ambiental” como um *public issue* relevante foi amplamente documentado, dentre outros, por Mario Fuks (1999), a partir da análise dos conflitos judiciais no Estado do Rio de Janeiro. Embora este autor limite sua análise a um estado brasileiro, suas conclusões são bastante elucidativas em relação às dinâmicas envolvendo atores, valores e interesses diversos, e como estas dinâmicas constroem determinadas “questões” que acabam competindo nas arenas públicas como legítimas. E, ao fim e ao cabo, resultam em políticas públicas.

No caso da silvicultura e suas políticas públicas de fomento, a imagem anterior, tão positiva, passa a sofrer o impacto das transformações ocorridas com a emergência da questão ambiental. Ao longo dos anos 90 outros aspectos passam a ser considerados no que diz respeito às políticas de apoio e fomento à atividade de silvicultura. O movimento ambientalista, cada vez mais articulado, passa a disseminar a idéia de que monoculturas de árvores não seriam “florestas” mas sim “desertos verdes”, dada a pobreza em termos de diversidade natural nos locais onde eram implantadas. Alguns, mais radicais, utilizam o termo “lavouras de árvores” (ENTREVISTA 3 – ONG ambientalista). Estas expressões passam a integrar as discussões em processos de políticas públicas de silvicultura. A rede mundial de computadores teve importante papel nesse sentido. O movimento ambientalista, como pioneiro na utilização da internet no Brasil, se serviu dessa ferramenta em suas mobilizações e ações coletivas, e com isso incluiu estas novas expressões como legítimas no debate sobre as políticas de expansão de monoculturas arbóreas. A ambientalista citada acima, na continuação de seu depoimento sobre as lutas contra a empresa Veracel, resgata partes dessa história:

O caso da Veracel foi um marco também pela questão do uso da internet. Foi ali que começamos a ver o poder daquele instrumento. Já em 93 a gente trabalhava com e-mail. Imagina! Já tínhamos um laptopzinho 286 (risos), e outras ONGs

---

<sup>29</sup> Interessante destacar que esta secretaria recém criada foi ocupada por José Lutzemberger, um dos mais ativos e destacados ambientalistas brasileiros, provavelmente o mais conhecido no exterior. Este fato é ilustrativo do *status* adquirido pela “questão ambiental” como um *public issue*.

ambientalistas também tinham. Usávamos o Alternex<sup>30</sup>, e essa possibilidade de contato rápido potencializou muito nossas ações, e nós disseminávamos o que estava acontecendo aqui para o mundo inteiro. (ENTREVISTA 2 – ONG ambientalista)

A ação do movimento ambientalista se torna cada vez mais intensa ao longo dos anos 90, chamando a atenção para os impactos ambientais e sociais que estes grandes empreendimentos representariam para a sustentabilidade e a biodiversidade dos locais onde eles eram implantados. A silvicultura, se implantada de forma desordenada, traria consigo a redução da biodiversidade, o esgotamento dos nutrientes do solo e a altíssima absorção de água, resultaria no ressecamento de lagos, banhados e riachos. Estes argumentos, ancorados em evidências empíricas e divulgados muitas vezes por pesquisadores de prestigiosas universidades passaram a ser um novo fator a influenciar nas políticas públicas da área de silvicultura.

Com todas estas mudanças no contexto institucional e político, pode-se dizer, tomando novamente o *insight* de Kingdom como base, que a partir de finais dos anos 90 e início dos 2000 “*chega a vez de uma nova idéia*” no que se refere às políticas de silvicultura. Embora continuasse havendo expansão dos mega-plantios em estados como Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia, aos poucos a noção de “licenciamento ambiental” passa a fazer parte das discussões nos fóruns e espaços de participação constituintes das arenas decisórias da área de meio ambiente. Mas este é um processo longo, que se desenvolve no tempo e, tendo em vista os poderosos interesses em disputa, só vai de fato entrar na agenda das políticas ambientais no Rio Grande do Sul em meados dos anos 2000. Este estado é o primeiro do país onde se elabora um arcabouço institucional específico visando ao estabelecimento de regras para a expansão dos mega-plantios de eucalipto, o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura – ZAS.

### **5.1 A política de incentivo à silvicultura no RS e a criação do APB Florestal: A formação de uma coalizão de defesa e a construção de uma imagem da política**

Na pesquisa documental realizada, a primeira referência à ação governamental no sentido de fomentar a atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul é o Decreto N°

---

<sup>30</sup> Trata-se do primeiro provedor a permitir o acesso de pessoas físicas no Brasil. Pertencia ao IBASE, e seu uso foi potencializado a partir da Conferência Rio-92. Para mais detalhes sobre os pioneiros do uso da internet no Brasil e suas relações com movimentos sociais, ver Alvarez, Dagnino e Escobar, 2001.

43.493, de 10 de Dezembro de 2004. Este decreto foi estabelecido, para fins de recorte da pesquisa, como um ponto de partida empírico, uma vez que é o documento que traz a decisão de governo onde se define pelo fomento governamental a uma atividade econômica, e nomeia os principais atores envolvidos no processo. Este decreto cria um espaço institucional de gestão destinado a desenvolver uma nova base produtiva na chamada “Metade Sul” do estado, visando atacar a estagnação econômica historicamente vivida pela região.<sup>31</sup> Tratava-se do Comitê Gestor do Arranjo Produtivo de Base Florestal do Rio Grande do Sul, ou, como ficou posteriormente conhecido, o APB Florestal.

Esta “luta pelo desenvolvimento econômico” se daria principalmente a partir do investimento e do incentivo à expansão da atividade de silvicultura, aproveitando um momento em que grandes multinacionais da área de celulose planejavam implantar mega-projetos de plantio de eucalipto com vistas à produção de celulose para fabricação de papel. O governo do estado iria se tornar um “parceiro” destas empresas, e apoiar seus projetos na forma de fomento e implantação de infra-estrutura adequada para a exploração da silvicultura na região. Três eram as empresas com projetos de plantio de eucalipto no Pampa Gaúcho: Aracruz Celulose, Votorantim Celulose e a gigante multinacional sueco-finlandesa Stora-Enso<sup>32</sup>. Paralelo a este apoio aos grandes empreendimentos, também foram destinadas linhas de financiamento a pequenas e médias empresas que desejassem investir na plantação de florestas de eucalipto, pinus e acácia (SEDAI, 2004).

Dentre os principais objetivos do comitê gestor criado pelo decreto 43.493 estava “a integração e a interação sinérgicas dos agentes públicos e privados vinculados às cadeias produtivas de base florestal no estado do Rio Grande do Sul” (SEDAI, 2004). Foi instituído no âmbito de um programa de exportação desenvolvido pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) (programa EXPORTA-RS), e coordenado pela Caixa-RS, órgão de fomento vinculado a esta secretaria. A operacionalização deste espaço de gestão se deu por meio da integração de diversos atores tanto governamentais quanto de fora do governo.

---

<sup>31</sup> O Rio Grande do Sul é marcado pelo que Schneider e Fialho (2000) definem como “desequilíbrio regional entre a Metade Sul e a Metade Norte”. A primeira tem enfrentado, historicamente, o problema da estagnação econômica.

<sup>32</sup> Considerada a empresa de capital aberto mais antiga do mundo. Suas origens, nas atividades de mineração e extração e beneficiamento de madeira, remontam ao ano de 1288. Desde então tem operado ininterruptamente, conforme consta no endereço eletrônico da empresa: <http://www.storaenso.com/about-us/history/Pages/stora-enso-oj-new.aspx>

Um ponto central do documento é o que afirma a necessidade de haver articulação entre atores governamentais e da iniciativa privada. Esta articulação deveria promover

... uma atuação voltada ao aprimoramento, ampliação, fortalecimento e ganhos de competitividade da cadeia produtiva de base florestal, com ênfase para os segmentos de papel e celulose, móveis, energia, compensados e aglomerados. (SEDAI, 2004)

A parte da destinação de recursos seria viabilizada através do Programa de Financiamento Florestal Gaúcho (PROFLORA/CaixaRS), pelo qual deveriam ser canalizados recursos do BNDES para incentivar o plantio de florestas destinadas a garantir o abastecimento de matéria-prima para a indústria de transformação de madeira do Rio Grande do Sul. Todo este complexo, voltado para a constituição de uma nova cadeia produtiva, seria coordenado pelo APB Florestal, cujos integrantes são dispostos no quadro a seguir:

Quadro 3 – Composição do APB Florestal

Órgãos governamentais	Entidades não-governamentais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinete do Governador;</li> <li>• Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais;</li> <li>• Secretaria da Agricultura e Abastecimento;</li> <li>• Secretaria do Meio Ambiente;</li> <li>• Secretaria da Fazenda;</li> <li>• Secretaria do Planejamento;</li> <li>• Secretaria da Ciência e Tecnologia;</li> <li>• Caixa RS;</li> <li>• Gabinete da Reforma Agrária e Cooperativismo;</li> <li>• Federação dos Municípios (FAMURS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federação dos Agricultores do Rio Grande do Sul (FARSUL);</li> <li>• Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS);</li> <li>• Federação do Comércio (FECOMÉRCIO);</li> <li>• Federação das Associações Comerciais (FEDERASUL);</li> <li>• Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG);</li> <li>• Federação das Cooperativas Agropecuárias (FECOAGRO);</li> <li>• Associação dos Fumicultores do Brasil (AFULBRA);</li> <li>• Associação Gaúcha de Reflorestadores (AGEFLOR);</li> <li>• SEBRAE/RS;</li> <li>• Sindicato das Indústrias de Madeira (SINDIMADEIRA);</li> <li>• Sindicato das Indústrias de Papel e Papelão (SINPASUL);</li> <li>• Associação dos Fabricantes de Móveis do RS (MOVERGS)</li> </ul>

Fonte: Decreto N° 43.493

A partir do estabelecimento do APB florestal formou-se uma poderosa coalizão que agiu no sentido de estabelecer a cadeia produtiva de base florestal como a grande possibilidade de dinamizar a economia da Metade Sul do estado, atraindo grandes

investimentos e “*contribuindo, assim, para diminuir as desigualdades regionais e sociais*”. (SEDAI, 2004). Este grupo, congregando atores tanto de dentro do aparato estatal quanto do âmbito societal, constituiu um acabado exemplo de coalizão de defesa, no sentido do *Advocacy Coalition Framework*. Os dois indicadores básicos para identificar uma coalizão de defesa (SABATIER e WEIBLE, 2007), estiveram presentes: Em primeiro lugar, a articulação entre uma variedade de atores que compartilhavam crenças em comum relativas à noção de desenvolvimento econômico como uma necessidade urgente da Metade Sul do estado. Em segundo lugar, a ação em conjunto, e o desenvolvimento de ações coordenadas no sentido de transpor essas crenças para o desenho da política. Esta coalizão formada a partir do APB Florestal será aqui definida como “Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura”.

A estratégia principal da coalizão foi o investimento em uma idéia da silvicultura, e dos grandes investimentos das empresas de celulose, como a “alavanca para o progresso” da Metade Sul. A ação desta coalizão se dava em diversos espaços, onde fosse possível destacar e divulgar as bases desta imagem essencialmente positiva. Além disso, congregava aliados de fora do APB Florestal, principalmente na Assembléia Legislativa, com diversos deputados formando uma espécie de “bancada da celulose. Nos excertos abaixo é possível visualizar as crenças principais a orientar os membros dessa coalizão. Além disso, demonstra com clareza a “coalizão em ação”, e o tipo de argumento utilizado no jogo político:

A Região da Metade Sul do estado está cansada de acompanhar o anúncio de investimentos, de perceber o interesse dos empresários em investir e depois ver os problemas ambientais, entraves e demoras, afugentando os empresários. Só na minha cidade são 20 mil desempregados. Agora, podem ser mais 400 pessoas a ficarem desempregadas, e nada pior do que olhar no semblante de quem está prestes a perder seu emprego. (Sandro Boka, deputado estadual, discurso feito na seção plenária da Assembléia Legislativa do RS, 13/04/2007 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 10).

Assim se enquadra o envolvimento da Caixa/RS com esse esforço de desenvolvimento, não apenas da celulose, do papel, da madeira, mas de toda uma cadeia produtiva de base florestal que se apresenta para o Rio Grande do Sul como uma das raras oportunidades de reestruturação econômica, conseqüentemente, de reivindicação social, especialmente nas regiões mais empobrecidas do nosso Estado. (Presidente da Caixa-RS – Ata Reunião CONSEMA 16/12/2005)

As citações apontam com exatidão tanto a *deep core belief*, ou a “crença profunda”, quanto a *policy belief* em jogo, nos termos desenvolvidos por Sabatier e Jenkins-Smith no Modelo das Coalizões de Defesa. Estas crenças articulavam os diversos tipos de atores participantes do APB Florestal, e também orientavam suas ações estratégicas. Estavam por trás dos interesses imediatos dos atores, “construindo seus interesses” (JOHN, 2003). Digno de nota, ainda, é o forte componente dramático presente no discurso do deputado estadual, destacando o sofrimento e o medo dos que estão “prestes a perder seu emprego”. True, Baumgartner e Jones (2007, p. 161) chamam a atenção para o fato de que a imagem de uma política pública apresenta “uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos”. Estes “apelos emotivos”, se manipulados de maneira competente por empreendedores habilidosos, terão considerável impacto sobre os rumos de processos de políticas públicas.

O grande e principal “problema” (no sentido da Teoria dos Fluxos Múltiplos) que emerge como a mais grave questão a ser resolvida, portanto, é a estagnação econômica e o desemprego na região da Metade Sul. No que diz respeito ao sistema de crenças<sup>33</sup> em jogo, no excerto destacado fica claro o nível da *deep core belief*. É o nível da visão de mundo dos atores, visão esta que dificilmente é afetada por fatores externos. É neste patamar mais profundo que está a base do conflito característico da área ambiental, que opõe aqueles que destacam o “desenvolvimento econômico” a aqueles que salientam os “impactos ambientais” gerados pela expansão da atividade econômica, conflito já bastante discutido na literatura brasileira, embora em outros termos que não os da Análise de Políticas Públicas (OLIVEIRA, 2009, 2008a, 2008b, 2005; ALONSO e MACIEL, 2007; ALONSO e COSTA, 2002). A “crença profunda” que aparece no excerto acima diz respeito à noção de que o desenvolvimento econômico é o fim principal a ser alcançado. A partir desta crença profunda, estrutura-se uma *policy belief*, ou a crença diretamente ligada à questão prática, à solução a ser dada ao problema, ou seja, ao que deve ser a política pública.

A crença em relação à política pública aparece principalmente no segundo excerto: Como operacionalizar uma solução para o “problema” da estagnação econômica, da miséria, do desemprego na Metade Sul? A “solução” apresentada é o investimento e o fomento governamental visando ao estabelecimento de toda uma

---

<sup>33</sup> “A belief system involves a set of basic values, causal assumptions and problem perceptions” (SABATIER, 1988, p. 139)

cadeia produtiva cuja base seria a silvicultura. Implícita nesta solução encontra-se uma idéia de causalidade, que para Sabatier e Weible (2007) são essenciais à construção de uma *policy belief*: Uma das principais causas do sub-desenvolvimento da Metade Sul residiria na falta de grandes empreendimentos industriais e econômicos que alavancassem a economia da região. Desta primeira premissa decorre que o fomento governamental e o apoio à atividade de plantio de eucaliptos e pinus (ou seja, uma política pública de apoio à silvicultura) teriam impacto direto sobre a situação de estagnação vivida pelos municípios do Pampa Gaúcho.

O APB Florestal se constituiu, portanto, como o resultado de uma forte articulação entre uma diversidade de atores que compartilhavam determinadas concepções e crenças comuns em relação aos problemas enfrentados nos municípios da Metade Sul do estado, e às soluções que deveriam ser postas em prática para enfrentar estes problemas. O desenvolvimento da política de silvicultura no Estado seguiu no âmbito do APB, ao longo de boa parte do ano de 2005.

Um exemplo de ação realizada com o intuito de promover a imagem (positiva) da silvicultura foi a realização de eventos promovidos em parcerias entre governo do estado e prefeituras, congregando entidades como FARSUL, FETAG, sindicatos rurais e associações comerciais locais. Nestes eventos, com ampla cobertura dos meios de comunicação local, eram apresentados os programas de investimentos aos possíveis empreendedores locais. Exemplo deste tipo de evento foi o Encontro de Negócios da Cadeia Produtiva de Base Florestal da Metade Sul do Rio Grande do Sul, realizado no mês de julho de 2005, na cidade de Pelotas, uma das principais da Região Sul do estado. Conforme notícia veiculada em um dos principais jornais da cidade:

Promovido pela Fundação Centro de Agronegócios, em parceria com a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul), Caixa RS, Ageflor e prefeitura de Pelotas, o evento teve como objetivo oportunizar encontro de negócios e envolver produtores e empreendedores interessados no florestamento e financiamento florestal, com técnicos das agências financiadoras, empresas integradoras, profissionais liberais e comerciantes do ramo. Conforme o presidente da Caixa-RS, o Rio Grande do Sul possui 360 mil hectares de floresta plantada. A meta do ProFlora, programa da CaixaRS, é de que mais 120 mil hectares sejam plantados na Metade Sul, numa escala mínima de oferta para atrair uma grande indústria de celulose. (Jornal Diário Popular, dia 12/07/2005)

Segundo esta reportagem, o programa PROFLORA já havia liberado, neste período, 166 linhas de financiamento para projetos ligados ao setor florestal em municípios da região da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Estes financiamentos destinavam-se a plantios de pequeno e médio porte, buscando-se totalizar em torno de 200 mil hectares de plantio de eucalipto, buscando criar um ambiente favorável à atração de grandes investimentos, conforme fica claro no final do fragmento. Tratou-se, portanto, de uma estratégia visando à captação de mega-investimentos, uma vez que, já nesse período, grandes empresas, como Aracruz e Votorantim Celulose já estavam compravam terras na região do Pampa gaúcho. Prefeitos e vereadores também se envolviam de forma ativa, conforme fica expresso no trecho abaixo, retirado da mesma reportagem que trata do já referido encontro de negócios:

O vice-prefeito Adolfo Fetter Júnior, que participou da elaboração do programa da CaixaRS para a Metade Sul, enfatizou que a prefeitura está imbuída no propósito de diversificar a economia local, gerar emprego e renda. "E no momento em que as entidades se unem para estimular negócios, a prefeitura tem que estar junto; vamos ser um pólo florestal e só os muito míopes não enxergam a importância disso para a região. Além disso, a melhor maneira de proteger a natureza é plantando árvores." frisou o vice-prefeito. (IDEM)

Observe-se no fragmento acima outro aspecto da imagem da política: A atividade de silvicultura não apenas representaria a “salvação econômica para a Metade Sul”, mas também traria benefícios à natureza: “protege-se a natureza plantando árvores”, conforme destaca a autoridade municipal citada acima. Esta concepção em relação à atividade de silvicultura e à forma como deveriam ser estruturadas as políticas públicas para o setor foi consolidada a partir do APB Florestal. Nesse sentido chamam a atenção certas ações que à primeira vista poderiam ser tratadas como simples anedotas, mas que representaram estratégias visando ao pleno estabelecimento e fortalecimento desta *policy image*:

Teve um deputado, porta-voz do *lobby* da silvicultura, que propôs na Assembléia Legislativa que o eucalipto recebesse o título de cidadão exemplar, um troço assim. Tu imagina que troço absurdo? O que esses caras estavam fazendo? (ENTREVISTA 6, técnico da área ambiental/governo estadual)

O trecho da entrevista acima se refere à iniciativa de um deputado estadual que foi influenciado por um texto publicado na revista do conselho de engenharia do Rio Grande do Sul, onde um engenheiro florestal afirmava ser o eucalipto um “cidadão



vegetal exemplar”<sup>34</sup>. O que importa destacar, especialmente em relação à proposta do deputado, é que por mais absurda que pareça à primeira vista, demonstra com clareza o tipo de visão otimista que se construiu em relação ao eucalipto e à atividade de silvicultura. Mais do que isso, mostra as ações levadas a cabo para disseminar esta visão. Um ponto que vale destacar é o quanto esta imagem da política, construída pela coalizão articulada a partir do APB Florestal, é próxima daquela que foi dominante nos anos 60 e 70 no Brasil, e a associação entre “desenvolvimento econômico” e “proteção da natureza”.

Porém a construção de uma imagem da política nesses termos foi avaliada por alguns dos integrantes da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura como um erro estratégico. Tal erro teria sido ocasionado pela desconsideração de que havia “o outro lado” no processo da política, ou seja, os atores que se posicionaram contra esta imagem construída em relação à política de silvicultura. De acordo com esta visão, minoritária no interior da coalizão, houve uma ênfase exagerada na dimensão econômica, como se apenas esta fosse suficiente para influenciar no processo da política:

Porque eu digo isso: Atração de investimentos tem que levar em conta três dimensões: A econômica, a ambiental e a social. No momento em que tu trabalha fortemente só na questão econômica, que tu quebra esse elo, essa ligação entre os três, tu vai criar conflito. E política ambiental criada na base do conflito não dá certo. (ENTREVISTA 4, entidade rural/agronegócio)

O entrevistado acima, membro de uma das mais importantes associações de produtores rurais do estado, teve atuação destacada no APB Florestal, atuando como um “empreendedor da política pública”. Porém em sua visão, havia uma série de atores importantes que iriam, mais cedo ou mais tarde, se manifestar. E isso tornaria a situação muito mais delicada: *“Não é simplesmente dizer: ‘chegamos, temos o atrativo econômico, vamos meter eucalipto’.* A coisa toda é muito mais complicada.” (ENTREVISTA 4). No interior da coalizão que agiu em favor da silvicultura havia posições mais críticas, que chamavam a atenção para os erros na construção desta imagem da política, e para as ações levadas a cabo para difundir esta imagem. A essas vozes, minoritárias na coalizão, foi dada pouca atenção, e isso teve conseqüências no médio prazo. Este ponto será discutido na seção que trata do conflito e da disputa em

---

<sup>34</sup> “Eucalipto, Cidadão Exemplar”, Conselho em Revista, CREA-RS, números 36 e 38, 2007.

torno da política de silvicultura. Por ora, basta que se destaque o fato de que estes integrantes achavam que havia “algo fora do lugar” na maneira como o processo estava sendo conduzido (ENTREVISTA 4; ENTREVISTA 5).

O elo seguinte na cadeia dos acontecimentos representou o ponto nevrálgico que gerou um dos maiores conflitos em torno de uma política pública no Rio Grande do Sul: O momento em que as multinacionais produtoras de celulose anunciam seus projetos de implantação de mega-plantios de eucalipto no Pampa Gaúcho, com planos de investimentos que chegavam próximo à casa dos 10 bilhões de reais<sup>35</sup>. A compra de terras por parte destas empresas já vinha ocorrendo desde 2003, mas neste período que compreende os anos de 2003, 2004 e boa parte de 2005 a questão dos mega-empreendimentos ficara restrita às discussões dentro do APB Florestal. Somente a partir de finais de 2005 que vem a público a questão dos grandes investimentos projetados para os municípios da Metade Sul do estado.

Com a divulgação dos projetos de investimentos das empresas Aracruz, Votorantim e Stora Enso, que previam a ocupação de aproximadamente meio milhão de hectares com plantio de eucalipto, as ONGs ambientalistas e outros atores passam a pressionar para “entrar no jogo”. É a partir deste momento que o “outro lado” (nas palavras do entrevistado acima) passa a construir uma “imagem da política” alternativa àquela que era a predominante até então. No âmago desta imagem alternativa residiu o elemento que desencadeou o conflito: A ênfase na necessidade de regramento para a atividade de silvicultura e, mais do que isso, um regramento que colocasse limites efetivos à sua expansão no Pampa Gaúcho. Que levasse em conta, antes de tudo, a preservação ambiental de um bioma que estaria sendo ameaçado pela implantação extensiva de espécies exóticas. Esses limites à expansão das grandes plantações seriam operacionalizados na política de silvicultura através de um instrumento: O Zoneamento Ambiental da Silvicultura.

---

<sup>35</sup> “Plantio de Eucalipto tem investimento de 9,3 bi no RS”. Jornal Zero Hora, 25/08/2006

## 6. A CONSTRUÇÃO DE UMA “IMAGEM DA POLÍTICA” ALTERNATIVA: SILVICULTURA E PRESERVAÇÃO DO BIOMA PAMPA

A partir de meados de 2005 a “imagem da política” constituída no APB Florestal começou a ganhar uma “concorrente”. Isso ocorreu no momento em que atores com visões distintas daquelas que orientavam a Coalizão Pró-expansão da Silvicultura na Metade Sul passaram a se inserir e buscar influenciar no processo da política. Este grupo não chegou a formar uma coalizão de defesa nos termos estritos do *Advocacy Coalition Framework*. Havia crenças profundas (*deep core beliefs*) e crenças sobre a política (*policy beliefs*) compartilhadas entre os diversos atores que compunham este grupo. A idéia mais básica era a que destacava a primazia da preservação da biodiversidade sobre o desenvolvimento econômico. Essa “crença” se traduzia na política pública na forma da demanda pela criação de um instrumento de controle da expansão da silvicultura no Pampa Gaúcho, visando preservar suas características ambientais. Porém, e isso é essencial, não se verificaram evidências fortes de ação coordenada envolvendo todos os principais atores deste grupo, constituído por ONGs ambientalistas, membros do Ministério Público Estadual, funcionários do governo do estado (principalmente técnicos da FEPAM e FZB<sup>36</sup>), pesquisadores, jornalistas, movimentos sociais como MST e Via Campesina, dentre outros.

Diferente da Coalizão Pró-expansão da Silvicultura, que agia de maneira coesa e articulada, esse “agrupamento” de atores que defendiam regras mais restritivas para a silvicultura, embora aliados, não chegaram a constituir um espaço que os congregasse, visando ao planejamento de estratégias e ações coordenadas. Não se verificou algo que se comparasse ao APB Florestal, tanto em termos de um espaço para o desenvolvimento de estratégias, quanto em termos de ação conjunta e articulada. Contudo, mesmo não formando uma coalizão de defesa fechada e coesa este conjunto de atores se constituiu como um jogador poderoso, que influenciou de forma decisiva na disputa sobre os rumos da política de silvicultura.

Esse grupo conseguiu, primeiramente, incluir a noção de “licenciamento ambiental” como um componente da política, o que não constava em todo o planejamento desenvolvido no APB Florestal. Como passo seguinte, teve sucesso em

---

<sup>36</sup> Respectivamente, Fundação Estadual de Proteção Ambiental e Fundação Zoobotânica, integram a estrutura da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA).

destacar os aspectos negativos da expansão da silvicultura. Assim, foi possível a constituição de uma imagem da política alternativa e concorrente àquela concebida pela Coalizão Pró-Expansão da silvicultura. Na base desta nova imagem constava um elemento jurídico que até então não tinha sido destacado no processo da política: O Princípio da Precaução<sup>37</sup>, ou seja, a noção de que a política de silvicultura deveria ser orientada pela cautela e pela prudência em relação a possíveis danos que poderiam ser causados pela propagação do eucalipto no pampa gaúcho. Assim, antes de ser um incentivo à produção e ao desenvolvimento econômico (ainda que “sustentável”), a política de silvicultura deveria fornecer um instrumento de defesa da biodiversidade, dos recursos hídricos e de outros aspectos ambientais relativos ao Bioma Pampa. A política de silvicultura deveria ser um instrumento de proteção do Bioma Pampa em face dos riscos potenciais apresentados pela expansão de uma atividade industrial de larga escala. A disputa entre atores que defendiam imagens concorrentes do que deveria ser a política de silvicultura orientou os desdobramentos do processo.

## 6.1 ONGs ambientalistas se inserindo no processo da política pública

Em 2005 já estava consolidado um “clima” plenamente favorável à atividade de silvicultura na região da Metade Sul do Rio Grande do Sul. A “janela de oportunidade” estava aberta, com a confluência perfeita dos três fluxos: Um problema que havia recebido a atenção dos formuladores (a necessidade de atacar a pobreza naquela região); Uma solução que havia se estabelecido como a mais viável (a implantação dos grandes empreendimentos de silvicultura) e, por fim, um ambiente político absolutamente favorável.

A articulação da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura, a partir do APB Florestal, havia logrado constituir o que Baumgartner e Jones (2007, p. 162) definem como “monopólio setorial”, ou “monopólio na área de política pública” (*policy monopoly*). Esta articulação de atores definira, até aquele momento, os rumos da construção da política de silvicultura. Esta deveria ser voltada unicamente ao apoio à

---

<sup>37</sup> O Princípio da Precaução, proposto formalmente na conferência Rio-92, é definido como “a garantia contra os riscos potenciais ao meio ambiente que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados.” Este Princípio afirma que, na ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam evitar esse dano, mesmo que não se saiba ao certo se ele ocorrerá (ausência de evidência não é evidência de ausência). Para maiores esclarecimentos ver Machado, 2001.

expansão da atividade de plantio de eucalipto na Metade Sul. No momento em que este conjunto de circunstâncias favoráveis estava bem estabelecido, passaram a ser veiculadas notícias nos principais veículos de mídia do estado dando conta dos grandes investimentos previstos pelas multinacionais produtoras de celulose. Estas empresas teriam sido atraídas a partir do ambiente propício criado no Rio Grande do Sul, e seus projetos de mega-empresendimentos poderiam “alavancar o desenvolvimento” para a “historicamente estagnada” Metade Sul do estado.<sup>38</sup>

O enfoque recorrente da mídia no tema dos investimentos das empresas teria acendido a “luz amarela” das ONGs ambientalistas (ENTREVISTA 2), que começaram a buscar informações sobre o assunto. Um entrevistado, ligado a uma ONG ambientalista da cidade de Pelotas, chama a atenção para o fato de já existir uma “imagem da política pública” plenamente constituída no momento em que as notícias passaram a ser veiculadas nos principais órgãos de mídia:

Quando percebemos o que de fato acontecia, a coisa toda já estava montada: Tínhamos, como fala um professor da UFPEL, um doce paraíso paisagístico-desenvolvimentista prometido a nós, da Metade Sul, era só seguirmos o caminho indicado por três empresas: Aracruz, Stora Enso e VCP. (ENTREVISTA 3, ONG ambientalista)

Chama a atenção o fato de que a construção da “imagem da política” de silvicultura tenha passado despercebida às ONGs ambientalistas. O APB Florestal foi constituído institucionalmente em 2004, mas várias ONGs só tomaram conhecimento do processo no ano de 2006. Conforme o depoimento abaixo, de um professor da Universidade Federal de Pelotas, que teve destacada atuação contra a expansão da silvicultura:

Aproximadamente em março de 2006 estávamos participando de mais um programa radiofônico, o “Pelotas 13 Horas”, quando dois entrevistados manifestaram-se preocupados com o Rio Grande do Sul. Desejavam proteger as matas, a natureza, meio ambiente, rios e, nos seus argumentos, afirmavam apresentar um projeto de “reflorestamento” da metade sul do Estado. Ficamos, por instantes, entusiasmados com a preocupação e ação. Entretanto, em seguida completaram; “vamos reflorestar com eucaliptos”! Imediatamente nosso

---

<sup>38</sup> Um dos principais meios de comunicação a lançar sistematicamente reportagens destacando uma imagem positiva em relação aos grandes empreendimentos de silvicultura, e seu impacto benéfico para a economia dos municípios da Metade Sul foi o jornal Zero Hora. Os posicionamentos da mídia nesse processo são analisados com profundidade em Binkowski, 2009.

entusiasmo transformou-se em indagações e preocupações.  
(TEIXEIRA FILHO, 2008, p. 35)

A dificuldade em debater a política de apoio à silvicultura se dava, no primeiro momento, em função do poderoso apelo da idéia de “desenvolvimento para a Metade Sul”, que já estava embutida na concepção do que deveriam ser os resultados desta política. Este apelo era manipulado com competência pelos defensores da expansão da monocultura do eucalipto, e a partir desta época a discussão foi se tornando cada vez mais intensa:

Os grandes patronos do monocultivo apresentavam-se como os defensores do progresso, rebaixando os que se contrapunham como os “contrários ao desenvolvimento e ao progresso da Metade Sul”. Tudo isso com o óbvio e amplo apoio da imprensa “comercial”. (ENTREVISTA 10, pesquisador)

O papel da “imprensa comercial” também é destacado por um professor aposentado da UFRGS, ambientalista veterano e um dos fundadores da AGAPAN. Este professor também destaca o fato de ter sido “pego de surpresa” por notícias veiculadas no jornal de maior circulação no estado, o Zero Hora:

Tudo isso nos “assaltou” no dia 16 de outubro de 2005, quando a ZH, órgão a serviço dos papeleiros, com uma reportagem de capa, que dizia: “Cone Sul descobre perfil florestal”. E anunciava, na época, a vinda de três grandes grupos transnacionais: Stora Enso, Aracruz e Votorantim Celulose. Que resolveram transformar a nossa paisagem em uma grande plantação de eucalipto. Então, depois de tanto tempo de pesquisas no campo da ecologia e da bio-geografia, logo se acendeu uma luz vermelha: O que é isso? Eucalipto no pampa? O consumo de água pelo eucalipto é altíssimo, e o Pampa é pobre de recursos hídricos! (Entrevista 7, ONG ambientalista)

Observe-se, portanto que a “imprensa comercial” teve um papel na difusão da idéia de expansão da silvicultura também como resultado de uma “vocaçãõ” da Metade Sul para este tipo de atividade. No processo de disputa que se seguiu em torno da definição da política de silvicultura, os grandes meios de comunicação foram vistos sempre como adversários poderosos pelo grupo que defendia restrições à expansão dos plantios.

A ação das ONGs ambientalistas, no primeiro momento, se deu no sentido de desenvolver estratégias que afetassem a imagem já constituída sobre o que deveria ser a política de silvicultura. O primeiro passo foi questionar o termo “reflorestamento” e

contestar a conotação positiva que este trazia aos debates sobre a expansão da silvicultura, baseada numa visão de que, com os mega investimentos, em última instância, se estariam plantando “florestas”, e assim contribuindo de maneira benéfica na proteção do meio ambiente. O contra-argumento apresentado pelas ONGs foi baseado na noção de “desertos verdes”. É sintetizado na fala de um professor, também da UFRGS, e membro de entidade ambientalista:

Evidentemente uma plantação de eucalipto não é floresta coisa nenhuma. Floresta implica em biodiversidade. Uma plantação de eucalipto é uma lavoura de árvores. Como tem lavoura de milho, lavoura de trigo, etc. ( ENTREVISTA 19, ONG AMBIENTALISTA)

Este argumento serviu de base à construção da *policy image* alternativa àquela já constituída em relação ao que deveria ser a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. Esta imagem alternativa destacava os possíveis riscos e ameaças que a expansão dos plantios poderia trazer ao Bioma Pampa, e afirmava a necessidade de criação determinados limites no sentido de ordenar a atividade. Numa palavra: Regras. A política de silvicultura do estado do Rio Grande do Sul deveria contar com um instrumento regulatório que apontasse, do ponto de vista da proteção ambiental, os locais onde seriam permitidas as plantações, e aqueles locais onde esta deveria ser restringida ou, se tratando de determinadas áreas, até proibida. Tratava-se, portanto, de discutir se a silvicultura deveria ser uma atividade passível de licenciamento ambiental:

porque o debate começou assim... a primeira questão foi se essa atividade de silvicultura causaria impacto. E aí, o que se propôs: os setores mais ostensivos aí da economia, do agronegócio argumentavam que não se deveria licenciar, afinal, tinha uma série de atividades que não eram licenciadas. Aí os caras, o pessoal da área econômica, diziam: “Ah, mas tem plantações que usam agrotóxico, e tal, e não precisam ser licenciadas”. Então, o pessoal ambientalista disse: “Bom, então vamos licenciar tudo que causa dano ambiental, não apenas a silvicultura. Mas tem que ter licenciamento” (ENTREVISTA 3, ONG ambientalista)

A idéia de regras que impusessem limites à expansão da atividade de silvicultura não constava na agenda da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura. Inclusive atualmente<sup>39</sup>, conforme informações coletadas em entrevistas, a posição predominante na Câmara Técnica de Agricultura e Pecuária do Conselho Estadual De Meio Ambiente

---

<sup>39</sup> No momento em que esta dissertação é escrita, segundo semestre de 2009.

(CONSEMA) é contrária à necessidade de licenciamento para a atividade de silvicultura.

Ocorre, contudo, que a noção de licenciamento acabou entrando definitivamente na pauta de discussões sobre a política pública. Foi “empurrada” para a mesa de discussões pela ação de dois conjuntos de atores: ONGs ambientalistas e membros do Ministério Público Estadual. Sua atuação, tanto no CONSEMA quanto por meio de ações judiciais, teve por consequência o estabelecimento da idéia de que o Estado deveria regular a atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul. O papel desempenhado por integrantes do MP estadual foi fundamental nessa questão, e será discutido na seção seguinte. Por hora, cabem ainda observações sobre a ação estratégica das ONGs ambientalistas, em sua busca por tomar parte do *policy making*, e participar como *policy actors* capazes de, efetivamente, influenciar nos rumos e nas definições sobre a política. Dois tipos de estratégia foram adotados: A ação judicial e a participação por dentro do Conselho Estadual de Meio Ambiente (ENTREVISTA 2; ENTREVISTA 4). Este tipo de escolha estratégica levanta uma questão relativa à ação em espaços institucionalizados (buscar influenciar nas políticas públicas “por dentro”), *versus* a escolha por uma ação articulada a estratégias de mobilização com outros atores da sociedade civil, como movimentos sociais (buscar influenciar nas políticas públicas “por fora”). De acordo com um entrevistado membro de uma ONG ambientalista (ENTREVISTA 3):

P.: Como tu vês essas posturas mais confrontadoras, essas ações de protesto de movimentos sociais...

R.: Tipo MST?

P.: Isso, como aquela da Via Campesina, quando invadiram a Aracruz e destruíram as mudas de eucalipto...

R.: Eu acho que isso assim... eu não sei se isso é estratégico... não sei se tem bons resultados. Eu, pessoalmente, concordo, mas tem uma coisa, eu também acho que isso não é compreendido pela maioria da população. Então, esse tipo de atitude acaba não sendo construtiva. Acaba não tendo um impacto positivo lá onde se definem as políticas. Mas, enfim, são escolhas de quem pode fazer escolhas...

Não se afirma aqui que esta seja a visão predominante do movimento ambientalista. Porém, no processo da política de silvicultura, observou-se claramente a opção estratégica por parte das ONGs ambientalistas em afastar-se de ações mais



contestatórias. Mais do que isso, uma crítica recorrente a iniciativas confrontatórias levadas a cabo principalmente por movimentos sociais ligados à Via Campesina, que seriam “*muito bonitas pra marcar posição, mas que não resultam em nenhum resultado objetivo. Quer dizer, o resultado objetivo é de sinal trocado: Boa parte da população fica com medo e depois com raiva de ti.*” (ENTREVISTA 7, ONG ambientalista).

No Conselho Estadual de Meio Ambiente, a primeira referência à questão da silvicultura ocorre na reunião ordinária do dia 21 de outubro de 2005. Tratou-se de um pedido, por parte da ONG ambientalista AGAPAN e do representante do Comitê de Bacias Hidrográficas, para que fosse incluído na pauta de discussões do conselho o tema da política de apoio à atividade de silvicultura. Um fato curioso é o de que, neste mesmo pedido, a referida ONG também solicitou que fosse discutido outro programa governamental, referente à conservação da biodiversidade nos biomas gaúchos. Projeto este que ia totalmente de encontro ao projeto de apoio à expansão do monocultivo de eucalipto:

A AGAPAN enviou, com data de 21-10, ofício ao Sr. Presidente do CONSEMA: Solicitamos que sejam apresentados e discutidos os seguintes projetos em andamento no Estado: 1 - Projeto Biodiversidade, conservação da biodiversidade com fator de contribuição e desenvolvimento do Rio Grande do Sul; 2 - Projeto de Incentivo à Monocultura de Árvores na metade sul do Estado, ciclo de expansão do setor madeira, celulose e papel. (ATA CONSEMA, 21/10/2005)

Abre-se aqui um breve parêntese: A conselheira que pediu a entrada destes pontos na pauta chamava a atenção, na reunião seguinte (ATA CONSEMA, 25/11/2005) para o que ela definia como “esquizofrenia institucional”, questionando como o governo pretendia compatibilizar um projeto que visava explicitamente a preservação da biodiversidade com outro que visava exatamente o contrário, ou seja, a expansão da monocultura de árvores. Este fato chama a atenção para o quanto são complexas as dinâmicas que conformam as ações e escolhas no interior das organizações governamentais. Além disso, mostra o quanto a noção de “anarquias organizadas”, proposta há quase quatro décadas no trabalho seminal de Cohen, March e Olsen (1972) é ainda (ou cada vez mais?) atual: *anarquias organizadas são organizações caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia pouco clara e participação fluida.* (p. 1). Como se percebe no caso descrito acima, são propostas de políticas completamente contraditórias uma em relação à outra. É comum que áreas

diversas da administração pública entrem em conflito, a partir da apresentação de políticas e programas antagônicos, que refletem as visões diferenciadas dos formuladores em relação ao que devem ser as políticas públicas. Um dos conflitos mais comuns é exatamente aquele entre setores “desenvolvimentistas” e setores “preservacionistas” dentro dos governos. Porém no caso acima, são programas antinômicos dentro da própria Secretaria de Meio Ambiente. Isso leva à reflexão sobre o fato de o “Estado” (da mesma forma que a “sociedade civil”) não ser um todo homogêneo, o que é óbvio. O que não é muitas vezes tão óbvio, é que esta heterogeneidade implica em que perspectivas analíticas que partam daqueles pressupostos definidos por Silva (2007) como “essencialistas”, são de limitada utilidade para o exame de cenários tão complexos. Perspectivas relacionais apresentam-se como ferramentas analíticas mais úteis, uma vez que levam em conta as interações entre atores inseridos tanto no aparato estatal quanto nos espaços sociais, a partir de idéias, crenças e visões distintas, bem como os condicionantes institucionais que influenciam nestas interações.

Retomando o foco da análise, referente à questão do licenciamento das atividades de plantio do eucalipto, concomitante ao momento em que o tema da política de silvicultura é mencionado pela primeira vez no CONSEMA, ocorre a entrada de “atores judiciais”, tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário no processo. Mais especificamente, membros do Ministério Público Estadual passaram a se inteirar das questões relativas à silvicultura. Seu como foco principal de ação, na mesma linha das ONGs ambientalistas, foi o estabelecimento de regras para os projetos das grandes multinacionais. Aqui é importante destacar o papel dos condicionantes institucionais: a existência de uma Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, órgão especializado, integrante da estrutura do Ministério Público Estadual. O fato de existir um órgão desse tipo influenciou na participação de atores vinculados ao campo jurídico no processo da política de silvicultura. Estes atores, por sua vez, agiram no sentido de chamar a atenção para os potenciais riscos que a expansão da atividade de plantio de eucalipto poderia trazer ao Pampa Gaúcho. Sua ação foi orientada por um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental: o Princípio da Precaução. A ação destes “atores judiciais” é descrita e analisada a seguir.

## 6.2 “Atores judiciais”<sup>40</sup> no processo da política pública: o papel das “regras do jogo”

No Brasil, instrumentos como os zoneamentos ambientais fazem parte do arcabouço institucional que conforma as políticas públicas na área ambiental. Autores da área jurídica e de ciências naturais o definem como uma “*estratégia de ordenamento da paisagem*” (SANCHEZ e SILVA, 1995). O objetivo de instrumentos desse tipo é regular a ocupação e o uso do solo, e sua instrumentalização se dá a partir do fracionamento de determinado território em parcelas (zonas), de acordo com características como paisagem, bacias hidrográficas, fauna, dentre outras, tendo como base a vulnerabilidade de cada uma destas parcelas em relação a determinados usos. Trata-se, portanto, de um planejamento do uso do solo que se baseia na gestão dos interesses econômicos e na busca pela consonância com a preservação ambiental e as características naturais de cada local.

A Lei nº 6.938/1981 define, em seu artigo 9º, o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da política de meio ambiente<sup>41</sup>. A Resolução CONAMA 237/1997, por sua vez, regulamenta o zoneamento ambiental, definindo-o como um

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONAMA, 1997, art. 1º, par. 1º)

O Código Estadual de Meio Ambiente (Lei 11.520/2000) do Rio Grande do Sul também prevê, em seu artigo 15º que “são instrumentos da Política Estadual de Meio Ambiente”, dentre outros, o “zoneamento das diversas atividades produtivas ou projetadas” (Parágrafo VII). Configura-se então este instrumento como o definidor das

---

<sup>40</sup> A noção “ator judicial” é aqui utilizada conforme Wood (2006), e refere-se a especialistas que atuam no campo jurídico e participam em processos de tomada de decisão sobre políticas públicas. A partir de seus recursos de *expertise* relacionados ao conhecimento das leis, regulamentos e normas que regem a atividade social, bem como o conhecimento sobre como utilizá-las de forma eficiente, podem influenciar de forma bastante efetiva nas políticas públicas. Podem ser juízes, procuradores, desembargadores, promotores do Ministério Público, etc. Para uma análise do fenômeno da “judicialização” e seus impactos sobre processos políticos nas sociedades contemporâneas, ver Hirschl, 2008. Habermas, em “Facticidad y Validad” (2000) também discute, embora em outros termos, a ascendência do Direito como base para as interações sociais nas sociedades ocidentais contemporâneas. Conforme Almeida (2009, p. 2): “A judicialização nas sociedades pós tradicionais forma um parâmetro dinâmico que orienta a ação individual...”

<sup>41</sup> BRASIL, Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

“regras do jogo” em relação à atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul. E é a partir dele que os atores do judiciário passam a participar do processo da política pública, principalmente com a ação dos membros do Ministério Público Estadual.

O exemplo do zoneamento ambiental é útil para a reflexão sobre como as instituições, no sentido de regras e normas, afetam o comportamento dos atores, mediante incentivos a determinados tipos de ação e desincentivos a outras. Ostrom (2007) afirma que é necessário distinguir entre *rules-in-form* e *rules-in-use*. A autora recomenda que o foco analítico recaia nas últimas, pois são as que influenciam nas escolhas dos agentes. Neste caso observa-se o exemplo de uma “regra formal” que funcionou como “regra em uso”. Afinal, pelo fato de haver uma norma já estabelecida na legislação, o principal curso de ação dos opositores à imagem da política formulada pelo APB Florestal foi no sentido de explorar as possibilidades de ação que esta norma oferecia. Um zoneamento ambiental pode ser mais ou menos restritivo, dependendo das crenças, idéias e interesses dos atores envolvidos, e das dinâmicas de interações que estes estabelecem entre si. Em suma, não é algo dado, é objeto de disputa. Trata-se, portanto, de um dos pontos fundamentais em relação ao impacto do contexto sobre as escolhas coletivas dos envolvidos.

Os conflitos no processo da política de silvicultura giraram em torno das regras legais em torno do zoneamento ambiental. Mais especificamente, as disputas concentravam-se entre as visões favoráveis a uma versão de zoneamento que colocasse maiores restrições à expansão dos grandes plantios, buscando proteger o Bioma Pampa *versus* aquelas que propugnavam um documento com poucas restrições, no sentido de haver um mínimo de entraves que pudessem inviabilizar os investimentos das empresas.

A ação dos membros do Ministério Público representou o primeiro impacto à expansão da atividade de silvicultura, e também o primeiro movimento em relação à mudança na imagem da política de silvicultura por parte do grupo que se opunha à Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura. Este fato é reconhecido inclusive por integrantes das ONGs ambientalistas:

E quem imediatamente se levantou, e vamos tirar o chapéu pra eles lá, quem imediatamente também se deu conta dos riscos? A Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre. MP estadual. Começaram a procurar saber o que realmente estava se passando na área ambiental, quais eram os projetos, enfim, se preocuparam com toda essa questão de APB

Florestal, de cluster florestal, de mega-empresendimentos. Aí o que eles fizeram: Logo em novembro de 2005, já chamaram as empresas que pretendiam investir no pampa, e obrigaram elas a assinarem um TAC. O que é isso: É um documento que precede a lei, e que compromete todos os envolvidos a tomarem determinadas providências. E uma dessas providências, talvez a principal delas, era a obrigatoriedade da SEMA apresentar um trabalho, um documento, que deveria estar concluído até o final de 2006, de um zoneamento para a atividade de silvicultura. (ENTREVISTA 7, ONG ambientalista)

O documento citado acima, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado em maio de 2006 entre o MP e a FEPAM afirmava “*A necessidade de avaliar os impactos na biodiversidade, recursos hídricos, culturais e paisagísticos, considerando a extensão pretendida alcançar pelo plantio de árvores exóticas.*” (TAC MPE – FEPAM, 15/05/2006). O documento ainda estabelecia que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental tivesse a obrigação de realizar um “trabalho técnico referente ao zoneamento ambiental para a atividade de silvicultura”. Enquanto este documento não estivesse concluído, deveria ser exigido um Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) dos projetos de silvicultura que projetassem áreas maiores do que mil hectares.

Porém anterior à iniciativa que levou ao estabelecimento do TAC, integrantes do MP já haviam participado de reuniões do CONSEMA em que era discutida a questão da política de silvicultura. A primeira participação destes atores em torno do tema ocorreu na reunião do dia 16/12/2005, quando o então titular da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) foi ao conselho apresentar a política de apoio à silvicultura. Nesta reunião a procuradora do MP destacava que, assim como as ONGs “*O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul tomou conhecimento desta questão, inicialmente, pela imprensa*” (ATA CONSEMA, 16/12/2005). Prossequindo em sua intervenção, a procuradora chamava a atenção para o licenciamento ambiental para a atividade de silvicultura, criticando o fato de que este ponto teria merecido muito pouco espaço no conteúdo da política elaborada a partir das articulações no APB Florestal. Relatava também que a Promotoria ingressaria com inquéritos civis solicitando informações sobre os investimentos das três grandes indústrias, Aracruz, VCP e Stora Enso, em relação ao tipo de licenciamento ambiental que estas empresas tinham obtido para levarem a cabo seus empreendimentos. Sua fala foi orientada pelo Princípio da Precaução, conforme o excerto:

Nós estamos em um momento muito inicial, essa é a primeira informação que tenho de uma notícia pública ao Conselho Estadual do Meio Ambiente com informações preliminares. Na verdade, trata-se de grandes empreendimentos (...) de significativo valor econômico e com repercussões sociais, econômicas e ambientais bastante profundas e que merecem, tenho certeza, uma reflexão e uma seriedade muito grande no trato dessas questões. (ATA CONSEMA, 16/12/2005)

A conclusão de sua intervenção na reunião do CONSEMA trazia duas proposições que seriam depois incorporadas ao Termo de Ajustamento de Conduta: 1) A FEPAM seria o órgão responsável pelas análises e estudos de impacto ambiental da atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul<sup>42</sup> e pela elaboração de um zoneamento ambiental e 2) que não fossem permitidas novas plantações de eucalipto enquanto este zoneamento não fosse concluído. Finalmente, fazia um apelo ao governo do estado para que houvesse “um compromisso com a área ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, aguardando a conclusão do zoneamento para depois prosseguir na expansão dos plantios.” A intervenção de membros do Ministério Público provocou longos e complexos desdobramentos no campo jurídico<sup>43</sup> (que fogem ao escopo desta dissertação) e marcaram a entrada definitiva dos “atores judiciais” como participantes decisivos no processo de definição da política.

Do ponto de vista da análise do processo da política pública, os atores do judiciário começam a tomar parte na definição dos rumos da política a partir da definição em torno do zoneamento ambiental para a silvicultura. As escolhas estratégicas destes atores tiveram como base o regramento institucional. A partir de sua autoridade formal e conhecimento das leis e regramentos institucionais, impuseram o primeiro argumento que se poderia chamar de “negativo” àquela imagem da política de silvicultura tão bem construída pela Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura. Este argumento “negativo”, no sentido da advertência para os perigos que a expansão da silvicultura poderia trazer para o Bioma Pampa, acabou por se constituir na base de uma “imagem da política” que se configurou como uma concorrente legítima daquela que até então tinha sido a dominante.

---

<sup>42</sup> As empresas já haviam contratado consultorias privadas, e encomendado estudos de impacto ambiental. A referida procuradora, nesta mesma reunião, afirmou que “isso representa um precedente perigoso, pois pode significar um tratamento diferenciado a um tipo de atividade econômica. A responsabilidade deste tipo de estudo é da FEPAM, que possui um corpo técnico altamente especializado e competente.”

<sup>43</sup> Para uma análise específica do processo judicial em torno da questão da silvicultura ver Gonçalves, 2008.

Não se está aqui, obviamente, negligenciando o papel desempenhado pelas ONGs. O que se está afirmando é que estas últimas tiveram sua ação posterior potencializada, no que diz respeito aos resultados, a partir da ação iniciada pelos integrantes do Ministério Público. No que diz respeito ao CONSEMA, é interessante afirmar que, na mesma reunião ordinária citada acima, a procuradora levanta, em sua intervenção, uma série de questões que seriam, cinco meses depois, todas incluídas no TAC celebrado entre Ministério Público e FEPAM para a regulação da silvicultura:

- 1) A capacidade e legitimidade da FEPAM, *“que é formada reconhecidamente por profissionais altamente gabaritados e respeitados não só no Rio Grande do Sul, mas em todo o país”* (ATA CONSEMA 16/12/2005) para a fiscalização dos empreendimentos de silvicultura. A ênfase à responsabilidade da FEPAM e ao preparo técnico de seus quadros teve influência no sentido de destacar, na arena da disputa política, a questão da competência técnica e do papel dos especialistas no processo da política, conforme se discutirá a seguir;
- 2) Plantios de grande extensão, como os projetados pelas três grandes empresas trazia a necessidade de avaliar os possíveis impactos que trariam à fauna e à flora da região. Logo:
- 3) Estado não poderia agir somente no que dissesse respeito ao incentivo à silvicultura e à expansão econômica, mas também na proteção do ambiente natural;
- 4) A construção do instrumento de zoneamento ambiental deveria contar com a participação da população, por meio de audiências públicas: *“É preciso que o zoneamento e os estudos de impacto ambiental sejam não só de fato, de direito e em verdade realizados com audiências públicas”* (ATA CONSEMA 16/12/2005)

A partir do estabelecimento do Termo de Ajustamento de Conduta e da pressão das ONGs principalmente no CONSEMA, ao longo do ano de 2006 foi elaborado o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura (ZAS). Atuaram nesse trabalho técnicos e pesquisadores das fundações que compõem a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA): Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e Fundação Zoobotânica (FZB). Também colaboraram técnicos da própria SEMA, além de pesquisadores e cientistas das principais universidades gaúchas.

Concluindo este capítulo é possível afirmar que ao longo do ano de 2006 os competidores principais do jogo que daria origem a uma política de silvicultura estavam posicionados. No âmago da disputa, crenças profundas operacionalizadas em *policy beliefs* em relação ao tipo de regramento que deveria ser construído para tratar da questão da expansão da silvicultura na Metade Sul do estado. Também neste momento havia se constituído uma *policy image* concorrente. Ainda não tão poderosa quanto a dominante, mas com potencial para influenciar nas circunstâncias em que se davam os debates sobre a política pública. Poderosa o suficiente para inserir novos termos como legítimos no debate: Princípio da Precaução, preservação da biodiversidade do Pampa Gaúcho, atenção a aspectos culturais e tradicionais da região e preocupação com a possibilidade de esgotar os mananciais hídricos em uma região já pobre deste tipo de recurso. O conflito entre os atores posicionados de acordo com uma e outra *policy image*, nesse momento, era iminente.



## **7. ESPECIALISTAS VERSUS DINÂMICA POLÍTICO-PARTIDÁRIA NA DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA POLÍTICA PÚBLICA: A FORMAÇÃO DE UM “SUBSISTEMA DE POLÍTICA PÚBLICA”**

Holzinger e Knill (2007) afirmam que, com a mobilidade dos capitais ao redor do mundo, os governos, tantos nacionais quanto locais, tentam, de muitas formas, atrair estes capitais. A flexibilização dos regramentos ambientais é uma das estratégias utilizadas, principalmente em países em desenvolvimento, para “dar segurança” aos grandes investidores. Além disso, grandes empresas podem ameaçar desistir dos investimentos, e assim exercer pressão para que os governos reduzam o rigor dos regramentos. Afinal, outros países, ou outras unidades da federação podem estar dispostos a cumprir com as exigências, construindo regras mais flexíveis. Os autores citados definem este fenômeno como “competição regulatória”. Este contexto de competição regulatória, por sua vez, pode influenciar nos processos de políticas públicas da área ambiental, no sentido de torná-los mais conflitivos. Afinal, se os atores ligados ao setor econômico são, de fato, os *players* mais poderosos, do “outro lado da mesa” estão jogadores com cada vez mais recursos, e com cada vez mais disposição de não apenas participar, mas de agir estrategicamente no sentido de influenciar nas políticas públicas da área ambiental.

O processo de decisão em torno da política regulatória para a atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul ocorreu no âmbito desse contexto. O governo do estado, com uma série de aliados, conseguiu atrair investimentos por parte de três das maiores indústrias produtoras de celulose do mundo. Sua preocupação fundamental foi oferecer toda a “segurança” e todo o tipo de incentivo para a implantação dos projetos dessas empresas. Por outro lado, um conjunto de atores dotados de uma séria de recursos buscou influenciar no desenho da política.

Na busca por influenciar políticas públicas, principalmente na área ambiental, a informação especializada é um recurso central. A *expert based information* (WEIBLE, 2008), no sentido de um tipo de conteúdo gerado através de métodos científicos, pode afetar as decisões dos formuladores, dependendo da maneira como for manipulada ao longo de determinado processo de política pública. Weible (2008, 2007), assim como outros autores que utilizam o Modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER, 1987; SABATIER e ZAFONTE, 2001; NOHRSTEDT, 2009) trabalham com a hipótese de

que a informação obtida por meios científicos terá maior impacto em processos menos conflituos. Por outro lado, em processos constituídos a partir de uma dinâmica de conflito as posições antagônicas tenderão a ser mais refratárias a este tipo de informação. Aqui é útil que se recorra ao conceito de subsistema da política (*policy subsystem*): Em subsistemas consolidados, onde a quase totalidade da política é definida entre especialistas da área, os processos tenderão mais à cooperação. Já nos chamados “subsistemas nascentes” (BEVERWIJK, GOEDEGEBUURE e HUISMAN, 2008)<sup>44</sup>, comuns em países de democratização recente, a influência de fatores “externos” é maior, e os processos tendem ao conflito. Dentre estes fatores externos, um dos mais importantes é a dimensão política mais ampla (no sentido da *politics*): eleições, mudanças no governo, interferência de parlamentares que não são especializados no tema, dentre outros, fazem com que o peso dos recursos de *expertise* seja menor e que definições importantes sobre a política ocorram, muitas vezes, fora da área de política pública.

Dentre as “fontes” do conhecimento especializado estão pesquisas nas ciências naturais e sociais, provenientes de universidades, análises de políticas públicas, relatórios de governo, materiais produzidos por *think tanks*, e consultorias. Da mesma forma, o termo *expert* se refere a cientistas, técnicos especializados, analistas, pesquisadores, tanto do governo como de organizações e entidades não-governamentais. (WEIBLE, 2008).

Em 2006 já estavam consolidadas duas “imagens da política” rivais. A dominante, construída pela Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura, e a concorrente, concebida pelo grupo contrário, principalmente ONGs ambientalistas e membros do Ministério Público. A partir deste momento o desenrolar do processo é analisado com a inclusão do conceito de “subsistema de política pública”. Afinal, tratou-se do conflito em torno da construção de um documento (o ZAS) que deveria ser essencialmente técnico. O exame das dinâmicas entre uma lógica “externa” e outra “interna” à área ambiental ajuda a compreender a disputas entre as “imagens” concorrentes.

---

<sup>44</sup> Estes autores utilizam o *Advocacy Coalition Framework* para a análise de políticas para a educação superior em Moçambique, verificando como, em um país marcado pela instabilidade política e por governos autoritários, foi possível a constituição de um “subsistema nascente” no interior do qual foram definidas as políticas da área.

## **7.1 O primeiro modelo de Zoneamento Ambiental da Silvicultura e o trabalho dos técnicos**

A partir da pressão da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, bem como das ONGs ambientalistas, a questão do licenciamento ambiental e da elaboração de um zoneamento ambiental passou definitivamente a integrar a discussão sobre a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. Por outro lado, também se deve ressaltar que as próprias empresas tinham interesse no estabelecimento de regras claras a partir das quais pudessem levar seus investimentos a contento, evitando constrangimentos que poderiam “arranhar” sua imagem frente ao mercado, principalmente externo. Afinal, certificações como a ISO 14.000 e a FSC<sup>45</sup>, que são muito consideradas por consumidores principalmente dos Estados Unidos, Japão e países da Europa ocidental servem como um diferencial competitivo para a empresa que as possui. Este ponto foi levantado por vários entrevistados, dos dois “lados” da disputa (ENTREVISTA 2; ENTREVISTA 4; ENTREVISTA 9).

No Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre Ministério Público Estadual e FEPAM ficou acordado que a elaboração do zoneamento ambiental para a atividade de silvicultura deveria ser efetivada com urgência. Ficaria a cargo de técnicos da FEPAM, FZB, auxiliados também por especialistas da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) e pesquisadores.

A determinação no sentido de se elaborar regras para a expansão dos plantios de eucalipto acabou trazendo os técnicos para o centro da disputa em torno do tipo de zoneamento que seria orientador da política de silvicultura. Foram estes técnicos que elaboraram a primeira versão do Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura (ZAS), no início de 2007 para a governadora recém eleita Yeda Crusius, do PSDB.

Um dos entrevistados, membro de uma ONG ambientalista que integrou os quadros técnicos que participaram da elaboração do primeiro ZAS, conta que sua entrada no processo da política se deu em um momento em que ainda não havia um consenso em relação à obrigatoriedade de se licenciar a atividade da silvicultura. As

---

<sup>45</sup> Fornecida pelo *Forest Stewardship Council*, espécie de “conselho” que reúne ONGs ambientalistas e empresas. Trata-se do certificado mais importante da área florestal. Ver: “*Certificação Florestal como Instrumento de Mercado*”, disponível em [WWW.aracruz.com.br](http://WWW.aracruz.com.br)

medidas judiciais teriam cumprido importante papel, uma vez que *“o tempo inteiro os empreendedores negavam o impacto, ou diziam que o impacto era positivo. Tudo mudou quando o MP passou a querer saber sobre os impactos.”* (ENTREVISTA 3, ONG Ambientalista).

O TAC estipulava que o estudo e a confecção do ZAS deveriam ser concluídos até o final do ano de 2006. Portanto, ao longo deste período os técnicos estiveram envolvidos neste processo, elaborando um documento baseado principalmente na noção de “preservação do Bioma Pampa”. Este documento quando apresentado, seria visto, de um lado como *“Realmente de qualidade, elaborado com rigor técnico e científico. Esse documento original do ZAS é exemplo da qualificação dos técnicos da FEPAM e FZB”*. (ENTREVISTA 7, ONG AMBIENTALISTA), e de outro como *“Restritivo demais, mais da metade do que se poderia plantar eles colocaram lá pra Metade Norte, onde já não tinha mais espaço. Enquanto lá na Metade Sul não dava pra fazer nada. E era pra lá que iam os investimentos.”* (ENTREVISTA 5, ENTIDADE EMPRESARIAL).

Ao longo do ano de 2006, enquanto os técnicos elaboravam aquela que ficou conhecida como “a primeira versão do ZAS”, o CONSEMA ia se consolidando como uma arena onde se daria a disputa em torno da política. Os temas da silvicultura e do zoneamento ambiental foram discutidos em quatro reuniões ordinárias ao longo daquele ano. Havia consenso entre os participantes e principais atores envolvidos, que aquele seria o fórum decisivo para a discussão de qual política de silvicultura seria adotada no Rio Grande do Sul. Conforme entrevistado:

o regramento teria que ser dado, ou por lei estadual, decreto da governadora e tal, ou uma resolução do CONSEMA. Ora, indo pelo CONSEMA, o regramento seria muito mais legítimo, pois lá estão vários setores da sociedade civil, etc. De qualquer forma, por lei, o norte teria de ser dado pelo CONSEMA. (ENTREVISTA 3, entidade rural/agronegócio )

Em 29 de janeiro de 2007 os técnicos da FEPAM e FZB entregaram à governadora recém-eleita, Yeda Crusius, do PSDB, o documento do Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura no Rio Grande do Sul, que deveria em seguida ser levado para apreciação do CONSEMA. Em três volumes, com estudos e análises técnicas bastante densas, era estabelecida uma série de limitações à expansão dos grandes plantios de eucalipto. As restrições maiores estavam na região da Metade Sul, onde se levou em conta principalmente a questão da escassez de recursos hídricos

da região, e o fato de o eucalipto consumir muita água em seu crescimento. Portanto, as diferentes “zonas”, com os diferentes regramentos para a ocupação com silvicultura foram constituídas a partir da consideração dos impactos ambientais que poderiam decorrer da exploração da atividade em cada área. O regramento foi norteado pelo Princípio da Precaução. Chama a atenção neste sentido o título de uma apresentação elaborada por técnicos da FEPAM contendo o conteúdo do ZAS: “*Danos Reais e Potenciais das Monoculturas de Árvores Exóticas sobre as Comunidades e a Biota Regional.*” Isso reforça a atenção dada à questão da preservação do Bioma Pampa frente aos potenciais riscos que estaria correndo, conforme também fica claro na definição do objetivo principal do ZAS: “*Elaborar um instrumento de gestão que possibilite a avaliação integrada da vulnerabilidade dos ambientes frente a implantação da atividade de silvicultura.*” (FEPAM, 2007) Os objetivos específicos deixavam a questão ainda mais clara:

**Conservar** os recursos hídricos, os solos, os ecossistemas, a flora e fauna, as paisagens frágeis e singulares e as funções ambientais associadas às diversas unidades de paisagem definidas pelo zoneamento.

**Conservar** os ecossistemas naturais, através da manutenção dos corredores ecológicos, das matas ciliares, dos remanescentes florestais e de campos nativos e dos habitats especiais de ocorrência de flora e fauna ameaçadas de extinção e endêmicas.

**Compatibilizar** a atividade de silvicultura com a conservação do patrimônio arqueológico, paleontológico, histórico, cultural, social e turístico.

**Inserir** a silvicultura como alternativa de diversificação das atividades produtivas locais.

**Promover** a adoção de práticas de manejo ambientalmente adequadas que resultem na conservação dos recursos naturais, da biodiversidade e dos processos ecológicos. (FEPAM, 2007, p. 8)

O estudo dividiu o estado do Rio Grande do Sul em 45 Unidades de Paisagem Natural (UPNs), e, a partir de uma “*Matriz de Vulnerabilidade Ambiental*”<sup>46</sup>, estas

---

<sup>46</sup> Constituída a partir de uma série de índices, representava “*um indicativo do potencial de conflito entre a atividade de silvicultura e os objetivos de conservação dos recursos naturais e da biodiversidade em cada UPN, identificando pontos mais críticos em cada região, e orientando a definição das restrições e normas específicas para o licenciamento ambiental.*” (FEPAM, 2007, p. 41). O documento completo, em três volumes, pode ser acessado no site da FEPAM: [www.fepam.rs.gov.br](http://www.fepam.rs.gov.br).

unidades foram agrupadas em alta, média e baixa restrição à atividade de silvicultura, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Ocupação com silvicultura de acordo com o grau de vulnerabilidade da UPN

<b>UPNs de alta restrição</b>	<b>UPNs de média restrição</b>	<b>UPNs de baixa restrição</b>
A ocupação pela atividade de silvicultura, varia desde áreas excludentes até o plantio em pequena escala, atendendo as demais diretrizes estabelecidas para a unidade.	A ocupação pela atividade de silvicultura é estabelecida por percentuais que variam em função do módulo rural da UPN e o tamanho total das glebas, atendendo as demais diretrizes estabelecidas por unidade.	As diretrizes para ocupação pela atividade de silvicultura admitem um percentual maior de ocupação por gleba, conforme as características de cada unidade.

Fonte: FEPAM, 2007

Esta versão do zoneamento apresentava, portanto, um conjunto de regras relativamente rígidas em relação à expansão da silvicultura na região da Metade Sul. Ficava claro que, na escala de valores de seus idealizadores, a preservação de um bioma potencialmente ameaçado vinha antes do desenvolvimento econômico baseado nos mega-plantios. Conforme depoimento de um professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que prestou assessoria aos técnicos da FEPAM e FZB:

E, como era de se esperar, o ZAS elaborado pelos técnicos apresentou uma série de restrições. Sim, tu pode plantar eucalipto, mas tem que respeitar certos parâmetros, disponibilidade de água, diversidade, espécies de plantas ou animais ameaçadas de extinção, ou até regiões de especial atratividade turística, ou ainda, regiões que não seriam próprias, devido à fragilidade, para o plantio do eucalipto, tipo banhados, etc. Tu não pode plantar nada em banhado, tem que ser preservado. Enfim, o documento, elaborado por um conjunto de pessoas que conheciam, e conhecem a realidade ambiental do RS, apresentava suas restrições. (ENTREVISTA 18, pesquisador)

O excerto acima é ilustrativo de uma *policy belief*: A política de silvicultura do Rio Grande do Sul deveria estar firmada, em primeiro lugar, na noção de “preservação do Bioma Pampa”. Observa-se aqui a “*transmissão de crenças e idéias para o desenho das políticas públicas*”, conforme Sabatier, Weible e McQueen (2009).

O documento enviado pelos técnicos à governadora foi rejeitado, por ser muito restritivo. Houve a ameaça por parte das empresas de cancelamento dos investimentos, o que representaria, segundo notícias veiculadas na grande imprensa, “em torno de 5 a

*10 bilhões de reais que o estado pode perder.” (ZERO HORA, 09/03/2007).* Esta ameaça causou grande impacto nos municípios que receberiam estes investimentos, que passaram a pressionar a governadora através de sua entidade representativa, a Federação dos Municípios, FAMURS. Para um dos participantes do APB Florestal, membro à época da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI),

O zoneamento ambiental que os técnicos da FEPAM elaboraram era totalmente desvinculado daquilo que o governo gaúcho, as entidades da sociedade organizada, tanto rural como empresarial, os municípios e outras forças vivas vinham planejando. Se ficasse daquele jeito ia inviabilizar a silvicultura, ia inviabilizar a vinda dos investimentos para a metade sul. Em suma: ia inviabilizar o desenvolvimento da Metade Sul do Estado. (ENTREVISTA 15, assessor/deputado estadual)

Outros integrantes do APB Florestal, principalmente vinculados às prefeituras, e representados na FAMURS eram mais duros em seus ataques. Afirmavam, em entrevistas e espaços públicos que o governo do estado também era responsável por um regramento que colocava em risco os investimentos. Em maio de 2007, a partir da liderança do prefeito do município de Guaíba, foi criado o movimento Plantando Desenvolvimento Sustentável, reunindo membros do executivo municipal, do legislativo estadual, do setor privado e de sindicatos, professores universitários, dentre outros<sup>47</sup>. O depoimento abaixo, extraído de um relatório elaborado por um professor universitário integrante do movimento era claro:

As autoridades do governo estadual se omitiram e permitiram que a prepotência de uma parte da burocracia estatal agisse viciada pela vertente pura do ambiental, e passasse a ditar regramentos inadmissíveis, afetando todo o setor investidor de florestas no estado, a indústria da construção civil, a indústria moveleira, a indústria de processamento de celulose, dentre outras, pondo em risco os empregos e a possibilidade de empregos para milhares de gaúchos. (SILVA, 2008, p. 4)

A Coalizão pró-Expansão da Silvicultura se reforçava, e novamente entrava em ação no sentido de introduzir modificações naquele modelo de ZAS apresentado pelos técnicos. Além disso, conforme depoimentos de entrevistados que participaram do

---

<sup>47</sup> São os principais protagonistas do Movimento: José Campeão Vargas diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Marcelo Furtado representante da Força Sindical, Telmo da Silva presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração de Madeiras e Lenhas, Irani Medeiros advogada, Maximiliano Finkler Secretário de Administração de Guaíba, Vistório Menegoto Secretário de Desenvolvimento de Guaíba, Eloí Flores da Silva presidente da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Guaíba, Marcelo Bernardes Soares presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Guaíba, Celestino Munari presidente do Sindicato das Empresas Prestadoras de Serviços da Área Florestal, Ivone Simas presidente do Sindicato dos Empregados no Comércio de Guaíba, Serafim Gabriel Quissini presidente do Sindicato da Madeira do Rio Grande do Sul, Deputado Nelson Harter do PMDB, Deputado José Sperotto do DEM e o Deputado Paulo Azeredo do PDT. Após foram incorporados ao movimento profissionais liberais, prefeitos, vereadores, presidentes de associações de classe, presidentes de Coredes. (SILVA, 2008, p. 2)

processo de elaboração do primeiro ZAS, muitos dos técnicos que haviam elaborado aquele documento foram afastados de suas funções e transferidos para outras (mandados “para os porões da FEPAM”). O trecho da entrevista abaixo, realizada com um técnico da área ambiental do governo do estado que acompanhou o desenrolar do processo após a entrega do primeiro ZAS dá a tônica das primeiras reações:

os técnicos estavam sendo responsabilizados, dentro da FEPAM, da FZB, de terem ousado querer que a silvicultura fosse licenciada. Estávamos sendo literalmente massacrados institucionalmente. Teve gente que foi afastada de função, enfim, represálias fortíssimas. Mas o nosso trabalho era sério, era eminentemente técnico. Mas que ia contra os interesses daqueles que defendiam o projeto de expansão da silvicultura no Pampa. E ninguém no nosso meio sabia fazer a mediação política, se articular politicamente, entende? E assim a gente não conseguia enfrentar. (ENTREVISTA 5, técnico da área ambiental/governo estadual)

Esta falta de habilidade em “fazer a mediação política” corrobora a observação sobre a desarticulação entre os atores que compartilhavam de crenças baseadas numa idéia de maior restrição à expansão da silvicultura, e que disputavam uma imagem da política alternativa àquela formulada a partir do APB Florestal. Estes técnicos foram afastados do processo, e a discussão sobre o que seria feito com aquele documento “excessivamente restritivo” e potencialmente ameaçador dos investimentos que poderiam alavancar o crescimento da Metade Sul foi tomando traços de conflito. Já na primeira reunião do CONSEMA no ano de 2007 o tema do zoneamento entrou na pauta. O presidente do conselho expôs a problemática envolvendo a questão:

Um dos temas que nós vamos ter que trabalhar muito este ano em relação ao CONSEMA é a questão do zoneamento da silvicultura. Após a publicação desse zoneamento houve muitos questionamentos por parte dos diferentes segmentos envolvidos, principalmente dos Municípios. Então, em uma reunião conjunta com a Governadora e os diferentes segmentos envolvidos, ficou definido que nós vamos, após o retorno do documento da análise preliminar feita pelo APB Florestal, foi constatado que, realmente, existem alguns questionamentos feitos pelo APB que nós vamos ter que trabalhar melhor. Então, ficou definido que nós logo estaremos constituindo um grupo de trabalho paritário entre o Governo do Estado e os diferentes segmentos para analisar os questionamentos feitos pelo APB Florestal visando à aprovação final e também ficou faltando a questão das audiências públicas, que nós vamos ter que equacionar para ver qual é a melhor forma de fazer as audiências públicas sobre zoneamento (ATA CONSEMA, 15/02/2007).

Ocupava o cargo de presidente do CONSEMA à época o representante da Federação dos Municípios. Observe-se que as principais críticas ao documento



elaborado pelos técnicos são creditadas ao APB Florestal. E estas críticas, ou “questionamentos”, induziram a ação governamental. Na exposição do presidente do CONSEMA aparecem as duas estratégias principais postas em prática pela Coalizão Pró Expansão da Silvicultura: a constituição de um Grupo de Trabalho para analisar as restrições feitas “*pelo APB Florestal*” e a realização das Audiências Públicas, que ainda não tinham sido realizadas, e constavam no TAC como obrigatórias. Essas estratégias seriam levadas a cabo ao longo do ano de 2007, e seriam decisivas na elaboração de um documento alternativo, muito menos restritivo em relação ao elaborado pelos técnicos.

## **7.2 O segundo modelo de Zoneamento Ambiental e a dinâmica político-partidária no processo da política pública**

Para a análise das estratégias da coalizão favorável à expansão da silvicultura, é preciso considerar a dimensão político-eleitoral: Na eleição de 2006 o PMDB saiu derrotado, e assumiu o PSDB. Em termos ideológico-programáticos não houve muita mudança, porém vários membros da nova coalizão governante, tanto no executivo quanto na base de sustentação na Assembléia Legislativa, manifestavam-se ainda mais favoráveis à expansão da silvicultura do que os integrantes da gestão anterior. A governadora eleita, inclusive, havia sido a candidata que mais recebera doações de campanha por parte das grandes indústrias de celulose<sup>48</sup>. Além disso, na Assembléia formava-se a “Frente Parlamentar Pró-Florestamento”, liderada pelo deputado estadual Berfran Rosado (que em 2009 seria escolhido Secretário Estadual de Meio Ambiente) e mais 14 deputados da situação.

Ocorre, contudo, que a governadora eleita nomeou para o cargo de Secretária Estadual de Meio Ambiente uma antiga amiga, com bom trânsito no meio ambientalista. Esta Secretária foi saudada se não como uma “aliada”, mas no mínimo como alguém que poderia ser favorável às demandas do grupo contrário à expansão da silvicultura na Metade Sul. As intervenções de membros das ONGs ambientalistas na primeira reunião de 2007 do CONSEMA indicavam essa possibilidade de um bom relacionamento:

Primeiro, desejar sucesso para a equipe da (Secretária) e esperamos, de fato, poder fazer um trabalho em conjunto com

---

<sup>48</sup> Yeda Crusius: Em torno de 600 mil reais. Germano Rigotto: Em torno de 400 mil reais. Olívio Dutra: pouco mais de 200 mil reais (Jornal Instituto Humanitas Unisinos, 05/07/2007).

este Governo na área do meio ambiente, coisa que não foi possível no Governo passado, infelizmente. E fazer um apelo, Vera, como nova Secretária, de que tu frequentasse, de fato, as reuniões do CONSEMA. Sei que quando tu eras do Governo passado, tu vinhas como representante do Governo, mas agora no cargo de Secretária, isso vai dar poder político muito grande para o nosso Conselho. (ATA CONSEMA de 15/02/2007)

A Secretária participou de todas as reuniões no período em que esteve no comando da gestão ambiental no estado, fato que não se repetiu nem com os secretários anteriores a ela nem com os posteriores. Porém foram apenas quatro meses, ou seja, quatro reuniões. No curto período em que esteve à frente da secretaria tentou equacionar os impactos gerados pelo ZAS apresentado pelos técnicos com as críticas e as poderosas mobilizações contrárias.

Nos meses de fevereiro, março e abril de 2007 um Grupo de Trabalho reunido no APB Florestal analisava o documento. Mas a secretária não dava mostras de que iria aceitar alterações muito profundas. Ao contrário, acenava com uma postura próxima da defendida pelas ONGs, que era a de levar à apreciação do CONSEMA o documento elaborado pelos técnicos, sem alterações. Uma declaração sua na reunião do CONSEMA explicita sua posição, favorável ao trabalho realizado pelos técnicos:

O que vem para o CONSEMA é essa versão da FEPAM, o zoneamento da FEPAM, e os estudos que foram conforme tinha sido acordado no ano passado, o zoneamento ia ser feito, ia ser analisado pelo APB Florestal. E esse grupo de trabalho que foi montado não é paralelo, não é para desmanchar o zoneamento da FEPAM e nem questionar o zoneamento da FEPAM, é para analisar e apresentar as contribuições técnicas. O que vai ser encaminhado é a primeira versão do zoneamento, que os Conselheiros já podem até trabalhar e ler, porque já está disponível no site da FEPAM. (ATA CONSEMA de 19/04/2007).

Esta posição resultou em um aumento da pressão política sobre a governadora, e enfraqueceu a Secretária, que pediu demissão do cargo no final do mês de abril. Com ela também caía o presidente da FEPAM. Segundo notícia veiculada no jornal *Zero Hora* de 30/04/2007, havia sido gerada uma “crise na Secretaria de Meio Ambiente”, por conta da “falta de sintonia” entre a Secretária e a governadora. Afinal, o Grupo de Trabalho tinha como objetivos principais exatamente o contrário do que a Secretária afirmara na reunião do CONSEMA.

A nomeação do substituto da pasta do Meio Ambiente foi uma escolha estratégica: um procurador do Ministério Público, da confiança pessoal da governadora e também visto com muito bons olhos pelo setor produtivo. Uma das primeiras iniciativas do novo Secretário foi nomear oficialmente um Grupo de Trabalho que apresentasse mudanças ao ZAS elaborado pelos técnicos. Este GT seria constituído pelos principais membros da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura:

E novo secretário do Meio Ambiente, que foi estrategicamente colocado ali, um cara que é do MP, procurador, qual a primeira coisa que ele fez? Nomeou uma comissão! Pra avaliar o conteúdo do ZAS elaborado pelos técnicos. Essa comissão era assim constituída: SEMA, SEDAI, FARSUL, FIERGS, AGEFLOR, FETAG, SINDIMADEIRA, FAMURS e Procuradoria Geral do Estado. “Vem cá, vão botar a raposa pra cuidar do galinheiro? Esse pessoal vai derrubar o ZAS!” Evidente, porque nessas alturas, como nós iríamos aceitar a ausência das entidades ambientalistas de um GT que iria justamente discutir o ZAS? (ENTREVISTA 18, pesquisador)

As ONGs ambientalistas entraram com ações na justiça contra o Grupo de Trabalho constituído pelo novo Secretário. Reclamavam que a decisão sobre a política de silvicultura estava ocorrendo sem a participação de setores da sociedade civil. Solicitavam, ainda, que o documento original elaborado pelos técnicos fosse apreciado no CONSEMA, sem alterações. O governo do estado atendeu às reivindicações em torno da necessidade da participação da sociedade na elaboração das políticas ambientais. Porém o fez de modo baseado em uma escolha calculada e estratégica: Mediante a realização de audiências públicas no interior do estado, principalmente em municípios que receberiam os investimentos das grandes empresas.

### **7.2.1 As audiências públicas**

Foram realizadas quatro audiências públicas, nas cidades de Alegrete, Santa Maria, Pelotas e Caxias do Sul, em junho de 2007, além de reuniões e assembléias em cidades menores da Metade Sul. Nestas audiências eram apresentados dois “modelos” de zoneamento: Aquele desenvolvido pelos técnicos da FEPAM e FZB, e o elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pelo Secretário de Meio Ambiente. Neste momento do processo da política pública, as ONGs ambientalistas, os técnicos e o Ministério Público Estadual, em especial a Promotoria de Meio Ambiente foram rotulados como os “inimigos do desenvolvimento”, e acusados, principalmente por políticos locais, de

formarem “*esse conluio que só vê o ambiental e não se importa com as pessoas perdendo os empregos nos municípios*”. O trecho da entrevista abaixo, realizada com um técnico da FEPAM expõe a situação:

Na verdade eles nos mandavam para sermos xingados nas audiências do interior. Quando íamos explicar qualquer coisa do ZAS, referente a alguma restrição, éramos vaiados pelas claque que eram conduzidas para lá de ônibus fretados pelas empresas. E não recebíamos qualquer apoio por parte do governo. De fato, naquele momento tínhamos sido jogados na fogueira. (ENTREVISTA 6, técnico da área ambiental/governo estadual)

As entrevistas com técnicos, tanto dos órgãos de proteção ambiental quanto de ONGs ambientalistas foram esclarecedoras em relação à dimensão da interferência de “fatores externos” à área ambiental. Durante o período de 2007 e 2008 predominou a mobilização política em torno de um projeto de desenvolvimento econômico baseado na transformação do Rio Grande do Sul em um “*cluster produtor de madeira e celulose*”<sup>49</sup>.

As audiências públicas representaram o espaço por excelência desta mobilização política “externa” à área ambiental.<sup>50</sup> A idéia de “desenvolvimento para a metade sul” foi habilmente trabalhada pelos integrantes da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura. Estes integrantes, especialmente deputados estaduais e vereadores, e seus assessores, agiram como “empreendedores da política pública” e manipularam as “imagens da política” em disputa no sentido de apresentar uma como essencialmente negativa, e outra como essencialmente positiva.

Nos municípios onde ocorriam as audiências públicas, e também nas localidades da região, pequenas multidões eram mobilizadas por vereadores, prefeitos, deputados, associações de classe e sindicatos para avaliarem as duas propostas. O espaço para o debate técnico nestes eventos, entre os especialistas favoráveis a um ou outro modelo de zoneamento, ficava extremamente reduzido. Conforme um membro de uma ONG ambientalista sediada em uma cidade da Metade Sul:

Nas audiências públicas os caras conseguiam lotar os auditórios, tudo na base de transporte pago. Era um troço completamente manipulado. E a gente via que eram pessoas desqualificadas para o debate da questão ambiental, porque

---

<sup>49</sup> Conforme entrevista do presidente da Caixa-RS ao Jornal da Unisinos, em maio de 2007.

<sup>50</sup> O Conselho Estadual de Meio Ambiente constituiu outro espaço onde a dinâmica político-partidária predominou. O principal tema a dominar a pauta de discussões do CONSEMA ao longo dos quatro anos analisados (2005, 2006, 2007 e 2008) foi a descentralização ambiental, questão que era do interesse do governo do estado e dos municípios. O poder de influência das ONGs ambientalistas neste fórum é extremamente reduzido. Este ponto é tratado no apêndice 1 desta dissertação, à página 139.

quando começavam as apresentações das propostas, boa parte levantava, ia fumar, tomar cafezinho. Não estavam nem aí. Aí, quando começavam os debates, voltavam todos, e ficavam lá berrando e vaiando qualquer um que falasse sobre os riscos da silvicultura à preservação da biodiversidade. “Isso é papo de ambientalista, queremos emprego!” (ENTREVISTA 19, ONG AMBIENTALISTA)

Conforme consta das atas destas audiências, o ZAS elaborado pelos técnicos foi não apenas rejeitado, mas tripudiado. Muitas menções eram feitas à polêmica envolvendo a montadora Ford durante o governo Olívio Dutra, do PT que teria “mandado a Ford embora”, uma situação que poderia voltar a acontecer em relação aos investimentos de Stora Enso, Aracruz e VCP se o ZAS proposto pelos técnicos fosse efetivamente adotado como o instrumento principal da política estadual para silvicultura.

No CONSEMA, a questão das audiências públicas foi tema da pauta de discussões. A tônica do debate girou em torno da realização ou não de uma audiência em Porto Alegre. Os representantes das ONGs ambientalistas (MIRA-SERRA, AGAPAN, e INGÁ), do Comitê de Bacias Hidrográficas e do IBAMA fizeram intervenções veementes solicitando que ao menos uma audiência pública fosse organizada em Porto Alegre, pois o debate estaria tomando um rumo de “paixão e disputa” conforme iam se organizando as audiências no interior. Porto Alegre seria, assim, uma forma de contrabalançar as posições que seriam predominantes nas cidades que receberiam investimentos por parte das indústrias. A intervenção do representante do Comitê de Bacias Hidrográficas chamava a atenção para este fato:

Gostaríamos de pedir que essas chamadas "audiências públicas" tenham realmente a função de ouvir as pessoas no sentido de contribuir. A gente sabe que já existe todo um movimento organizado de forças, aquelas que a gente não consegue identificar na sociedade, para essas audiências, e cabe ao governo do estado garantir essa imparcialidade. Essa imparcialidade também é de trazer uma audiência para Porto Alegre, que é a Capital do Rio Grande do Sul, onde estão todas as forças políticas aqui concentradas. (ATA CONSEMA 18/05/2007)

A resposta dada pela presidente da FEPAM nesta reunião foi de que a possibilidade de uma audiência pública em Porto Alegre “seria estudada”, mas, de fato, ela não veio a ser realizada.

Os subsídios e resultados das audiências públicas foram agregados na proposta alternativa de zoneamento que estava sendo construída no Grupo de Trabalho que havia

sido constituído sem a presença das ONGs ambientalistas. Na audiência pública, realizada na cidade de Caxias do Sul em junho de 2007 este ponto foi destacado pela presidente da FEPAM, para a platéia presente, que aplaudiu efusivamente a iniciativa do governo do estado em “ouvir a população”. Este fato exacerbou a controvérsia com as ONGs ambientalistas, e tornou o processo da política ainda mais conflituoso. Conforme o representante de uma ONG ambientalista no CONSEMA, que comparecera à audiência pública:

Lá foi comunicado pela Diretora-Presidenta da FEPAM que o zoneamento seria reencaminhado ao CONSEMA em uma outra roupagem, digamos assim, seria refeito e encaminhado ao CONSEMA com as contribuições das audiências públicas. Então, isso vai contra ao que havia sido antes exposto e deliberado. Tanto é que o zoneamento já se encontra no CONSEMA, tramitando nas Câmaras Técnicas, as quais eu participo. Então, eu gostaria de encaminhar uma moção de esclarecimento para a FEPAM de como será esse reencaminhamento, na medida em que é um procedimento um pouco equivocado. O certo seria os resultados da audiência pública serem encaminhados ao CONSEMA e não um novo zoneamento. (ATA CONSEMA 21/06/2007)

A proposta alternativa ao ZAS elaborado pelos técnicos foi apresentada ao CONSEMA no início do ano de 2008. Contava com as “contribuições” tanto do Grupo de Trabalho constituído pelo Secretário de Meio Ambiente, quanto das audiências públicas. Tratava-se de um documento completamente modificado em relação ao que tinha sido elaborado pelos técnicos.

### **7.3 O conflito em mais alto grau: A aprovação do segundo modelo do Zoneamento Ambiental da Silvicultura no Conselho Estadual de Meio Ambiente**

O Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei 11.520/200) define que o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) é o fórum onde devem ser definidas as políticas ambientais. Trata-se de um fórum decisivo na tomada de decisões da área, pois nenhuma política pode ser aprovada sem ter passado por votação e aprovação de seus membros. O tema da silvicultura esteve em pauta no CONSEMA desde o ano de 2005, e em 2008 foi aprovado o Zoneamento Ambiental da Silvicultura, em uma versão muito modificada em relação à que tinha sido elaborada pelos técnicos da área ambiental do governo do estado. As audiências realizadas no interior foram espaços importantíssimos para que se construísse uma versão de ZAS

alternativo àquela apresentada pelos técnicos da FEPAM e FZB. Agregavam a esta versão alternativa um importante argumento: Fora construída com a “participação popular”. A “sociedade civil” tinha se manifestado, e sua manifestação era plenamente favorável a uma política de silvicultura que desse incentivo à expansão desta atividade, e que também não colocasse entraves aos investimentos das gigantes Stora Enso, VCP e Aracruz: “A sociedade civil se manifestou. E ela era favorável aos investimentos das empresas, pois compreendia que isso era a saída para o atraso da Metade Sul.” (ENTREVISTA 15, assessor deputado estadual).

A Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura havia se fortalecido muito. Deputados, vereadores, prefeitos associações de empresários, sindicatos rurais, principalmente das cidades que seriam, de alguma forma, contempladas pelos investimentos, “engrossaram as fileiras”<sup>51</sup> daquele grupo inicial ao longo do ano de 2007 e início de 2008. As audiências públicas, na forma como foram conduzidas impuseram novamente a *policy image* que estava ameaçada a partir da ação das ONGs ambientalistas e da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual. Conforme excerto de artigo do deputado Berfran Rosado, coordenador da Frente Parlamentar Pró-Florestamento:

Nosso debate sobre a silvicultura e seus reflexos ambientais, econômicos e sociais não está baseado em mitos, discursos e atos ideológicos. Baseia-se na verdade sobre o que representará o florestamento para a economia do Estado, especialmente, através dos empreendimentos na Metade Sul, região castigada pela falta de grandes investimentos. (ROSADO, 2007, p. 1)

O tema do zoneamento da silvicultura praticamente desapareceu da agenda do CONSEMA ao longo de todo o segundo semestre do ano de 2007. Nas reuniões de agosto e outubro foram discutidos temas relativos à expansão da fábrica da Aracruz no município de Guaíba, porém nada relativo a seus projetos de investimentos em silvicultura na Metade Sul do estado. Além disso, foi feita uma única referência à questão do zoneamento da silvicultura, referente a uma reclamação em relação às audiências públicas e à forma como vinham sendo conduzidas. Esta ausência do tema na agenda do conselho representou o período que se colheram as contribuições das

---

<sup>51</sup> Utilizando aqui a terminologia do Modelo das Coalizões de Defesa, segundo o qual, “tropas mobilizadas” constituem um dos principais recursos que tornam possível a uma coalizão influenciar, de fato, em um processo de política pública (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 207).

audiências públicas e que se construiu uma nova versão do ZAS, que seria enviada para apreciação do CONSEMA.

O ano de 2008 representou, no âmbito do complexo jogo de forças envolvendo o processo da política pública, a vitória da Coalizão pró-Expansão da Silvicultura. A vitória de um grupo de atores estatais e societais que compartilhavam de um conjunto de crenças, idéias e interesses comuns, e que tinham agido de forma estratégica e articulada. Esta articulação possibilitou a construção de uma “imagem da política” amplamente favorável à expansão da atividade de silvicultura na Metade Sul do estado, baseada na idéia de “desenvolvimento econômico para a Metade Sul”. Esta imagem sofreu a concorrência de uma *policy image* alternativa, que destacava os riscos que a silvicultura representava ao Bioma Pampa, e a necessidade de regramentos que minimizassem estes riscos. Porém ao longo de 2007, a coalizão pró-silvicultura manipula com muita competência a idéia de “desenvolvimento para a Metade Sul”, dotando-a de um apelo extremamente poderoso, principalmente naqueles municípios que seriam, em tese, favorecidos pelos investimentos. As audiências públicas reforçavam a “janela de oportunidades” que se abria para a construção de uma política amplamente favorável à atividade de silvicultura.

Assim, no início do ano de 2008 foi enviado para a votação do CONSEMA um ZAS bastante distinto daquele elaborado pelos técnicos da FEPAM e FZB, com muito menos restrições. A aprovação deste documento naquele fórum constituiu uma espécie de “micro processo” dentro do contexto mais amplo do *policymaking* da política de silvicultura.

Conforme todos os entrevistados, seja do lado favorável ou do contrário à expansão da silvicultura, a arena decisória final, o espaço onde seria “batido o martelo” em relação ao desenho da política seria o Conselho Estadual de Meio Ambiente:

No momento que são instituídos o Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Saúde, Agricultura, etc. e tu não quer participar... aí tu começa a perder espaço. (ENTREVISTA 5, entidade empresarial)

É no CONSEMA que se define a política. Então a gente busca ter uma intervenção qualificada lá naquele espaço, e de fato somos os mais preparados. Quase sempre perdemos as votações, mas isso é por causa do poder político do governo e do setor econômico, que é muito forte lá dentro. (ENTREVISTA 2, ONG ambientalista)



A decisão final sobre a política de silvicultura se daria, portanto, na visão dos principais envolvidos, em função da dinâmica de distribuição de forças no interior do CONSEMA. O subsistema, no sentido da “comunidade de especialistas” da área ambiental sofreria, assim, a interferência da lógica política externa. Pelo menos no primeiro momento foi isso o que aconteceu. A aprovação da versão modificada do ZAS se deu em meio a uma série de ações estratégicas muito bem coordenadas pelos principais atores da coalizão pró-expansão da silvicultura, que atuaram de forma exemplar como empreendedores da política pública (*policy entrepreneurs*) explorando uma janela de oportunidade (*policy window*) que eles próprios tinham tido habilidade e recursos suficientes para criar.

O “ZAS modificado” apresentava uma série de pontos que flexibilizavam a proposta original. Não se entrará aqui nas minúcias relativas a todas as diferenças, apenas se pontuará as principais, para que se possa melhor compreender a disputa ocorrida durante o mês de abril de 2008, quando foram realizadas três reuniões no CONSEMA para a aprovação desta versão. O ponto mais importante, e alvo das maiores críticas do grupo que apoiava a primeira versão do ZAS dizia respeito aos limites para a implantação dos maciços. Estes limites, baseados na *matriz de vulnerabilidade ambiental* haviam sido retirados, uma vez que, no GT, se criticava a “falta de metodologia científica” para a elaboração dos índices que compunham esta matriz. Na prática, a classificação por “zonas” onde se poderiam plantar espaços maiores ou menores de eucalipto, deixava de existir.

Na reunião extraordinária onde se aprovou o ZAS as ONGs ambientalistas haviam entrado com uma liminar na justiça solicitando mais tempo para a análise do tema, e que a votação não ocorresse naquele dia. A liminar foi aceita pela juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre. A votação não poderia, portanto, ocorrer. A resposta da Coalizão Pró-expansão da Silvicultura foi na forma de uma ação estratégica também orientada para a via jurídica. O plenário foi consultado, no sentido de, mesmo não podendo votar a matéria, se a reunião deveria continuar, para que se fizessem esclarecimentos e manifestações dos presentes. A maioria votou pela continuidade da reunião. Na transcrição abaixo, a condução desta primeira parte pelo presidente do conselho:

A decisão nos proíbe a votação. Mas ela não nos proíbe o constitucional direito da livre manifestação. Portanto, eu submeto à deliberação do Conselho, se apesar dessa decisão damos continuidade a esta reunião (...) para que os interessados

façam o exercício do direito a alguma manifestação a respeito de todos esses fatos. Por gentileza, aqueles que entendem que apesar de não podermos votar (...) que se desse aos presentes a oportunidade para manifestação, assim se manifeste. Treze votos. Aqueles que não aceitam essa proposta diante da decisão judicial, que se suspenda (a reunião) mais uma vez. Cinco votos. Abstenções? Nenhuma. Diante da soberana decisão do Conselho, damos continuidade aos nossos trabalhos. (ATA CONSEMA, 19/04/2008)

Após a votação no sentido de se continuar a reunião, o presidente do CONSEMA solicitou que seu suplente (também um procurador do Ministério Público) prosseguisse presidindo os trabalhos, enquanto ele se ausentaria. Sua ausência não foi explicada oficialmente, no plenário. Ao longo de toda a tarde foram realizados debates, falas, intervenções calorosas, com uma assistência que aplaudia e vaiava, de acordo com as posições que eram expressas nos microfones. Havia, na definição de um entrevistado, um clima “de assembléia”, e não um clima de “decisão sobre um documento técnico”. As intervenções de representantes contrários àquela versão de ZAS, e que criticavam sua votação naquele dia eram sistematicamente vaiadas pela platéia. Do contrário, manifestações favoráveis à silvicultura, e que destacavam “a geração de emprego e renda” ameaçada pelos “radicais do ambientalismo” eram sistematicamente aplaudidas:

Representante ONG ambientalista: Nós consideramos que não há condições para um debate técnico, inclusive... (vaias da platéia)

Presidente: Está com a palavra o conselheiro, por favor...

Representante ONG ambientalista: Continuando, (...) informamos que vamos nos retirar da reunião... (palmas da platéia). (ATA CONSEMA, 19/04/2008)

A transcrição abaixo, da intervenção de uma vereadora de um município do interior, não conselheira, representa a tônica dos argumentos que eram efusivamente aplaudidos. Sintetiza “o clima” predominante no CONSEMA na reunião daquele dia, resultante de uma articulação e mobilização em torno de uma *policy belief* que era a tradução de crenças profundas onde a noção de “desenvolvimento econômico” se destacava como valor principal:

É bonito ter tantos sonhadores, só que nós não podemos permitir que enquanto nós estejamos sonhando famílias passem fome (...) O nosso apelo, senhores, é que olhem para a sociedade que está pedindo, que aguardou 2007 inteiro, que viajou este Estado inteiro, dizendo: Nós precisamos trabalhar, deixem-nos trabalhar. E é em nome dessas famílias, da família do trabalhador florestal que hoje eu peço a este Conselho que

leve adiante, que aprove esse zoneamento e que nos permitam sobreviver. Muito obrigada. (Palmas). (ATA CONSEMA 19/04/2008)

Além desta vereadora, vários outros membros do legislativo e do executivo também tiveram acesso aos microfones, sempre destacando a questão “da geração de emprego e renda”, e chamando a atenção para o fato de que a aprovação de uma política que não colocasse muitas restrições à expansão da silvicultura era uma “vontade do povo gaúcho”, ou uma demanda de “toda a sociedade”. Como expressava este vereador de outra cidade:

a sociedade gaúcha já se pronunciou sobre o zoneamento da silvicultura no Rio Grande do Sul. Houve várias audiências públicas, por toda a metade-sul, onde vai ser o plantio, e o povo do Rio Grande do Sul, os gaúchos decidiram o que é melhor. Os ambientalistas entendem, como estamos vendo aqui, só um lado, só estão vendo o lado ambiental. E cadê o lado socioeconômico? Cadê o emprego? Cadê a renda? (Palmas). (ATA CONSEMA 19/04/2008)

Em todas as atas de reuniões que foram analisadas (43) não se observou outra onde tivesse havido tantos aplausos e vaias. Esta reunião foi absolutamente inédita em relação à dinâmica normal de funcionamento do conselho. Este é um indicador do grau de mobilização política “externa” à área ambiental que predominou aquele dia. A mobilização de uma diversidade de atores participando da reunião do CONSEMA e buscando influenciar na aprovação da proposta alternativa de ZAS representa mais um exemplo do que, no Modelo das Coalizões de Defesa é um dos principais indicadores de uma coalizão: Um grau “não trivial” de ação coordenada (SABATIER e WEIBLE, 2007). Os vereadores que fizeram as falas acima se apresentavam como aliados importantes da Coalizão Pró-expansão da Silvicultura. E essa coordenação na ação estratégica ao fim e ao cabo permitiu que a versão alternativa do ZAS fosse votada e aprovada “*na base do fórceps*”, conforme admitido pelos próprios representantes daquela coalizão (ENTREVISTA 4, entidade rural/agronegócio).

Enquanto os discursos e intervenções prosseguiam ao longo da tarde, o presidente do CONSEMA se ausentara da reunião e fora pleitear, junto aos desembargadores do Superior Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a derrubada da liminar que impedia a votação do ZAS naquele dia. No CONSEMA, a reunião se estendia noite adentro, e as ONGs já haviam se retirado, certas de que a matéria não seria votada naquele dia. Tratava-se de fato inédito, pois as reuniões raramente passavam das 17 horas, sendo que, a partir de 16 horas já era difícil existir quorum

suficiente para a votação de determinados temas. Naquele dia, contudo, a dinâmica era totalmente diferente do habitual. O diálogo entre o representante do IBAMA no conselho e o presidente em exercício ilustra a situação:

Representante do IBAMA: Sr. Presidente e demais colegas, eu realmente tenho que demonstrar a insatisfação com a forma como estão sendo conduzidos os trabalhos, no sentido da gente ter um teto pelo menos. Eu acabei de comentar com o colega, a gente vai entrar meia-noite, uma hora, duas horas, eu sei que o Estado entrou com um pedido para cassar a liminar. É isso?

Presidente em exercício: Não sei, o senhor que está afirmando.

Representante do IBAMA: Já são seis e meia e nós nunca passamos das seis horas, em nenhuma reunião do CONSEMA. Quer dizer, a gente tem que ter um encaminhamento melhor, senão vamos entrar dez, onze horas da noite. (ATA CONSEMA 19/04/2008)

Após a intervenção do conselheiro do IBAMA houve nova consulta ao plenário, no sentido do prosseguimento da reunião. A ampla maioria votou pela continuidade, tendo havido apenas dois votos contrários: O do representante do IBAMA e o do representante do Comitê de Bacias Hidrográficas. Logo após essa decisão o conselheiro do IBAMA também se retirava da reunião. Naquele momento, todos os conselheiros do CONSEMA que eram contrários à proposta de ZAS em votação já haviam se retirado. O conselho havia se tornado um espaço onde predominava uma visão única sobre o que deveria ser a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. Intervenções na forma de discursos, feitas por representantes dos mais variados setores da economia gaúcha se sucediam, sempre exaltando a necessidade de se aprovar um regramento que não prejudicasse o desenvolvimento da Metade Sul, e que tivesse como fim último a geração de emprego e renda nos municípios mais pobres.

Um dado obtido através da análise da ata com auxílio do programa NVIVO dá uma idéia na disposição da Coalizão Pró-expansão da Silvicultura em votar aquele modelo de ZAS: Através da contagem de caracteres é possível obter a média do “tamanho” das falas e intervenções que ocorrem em determinada reunião. O “tamanho médio” das intervenções dos conselheiros em reuniões “normais” do CONSEMA fica entre 200 e 500 caracteres. Intervenções mais longas, como do secretário de meio ambiente, ou de um técnico que faça uma apresentação, chegam a ter de 20.000 a 30.000 caracteres. Mas isso ocorre, quase sempre, na primeira metade das reuniões, nunca em seu final, quando o *quorum* quase sempre é reduzido. Nesta reunião totalmente atípica, porém, dois conselheiros, já por volta de 20 horas, fizeram

intervenções que somaram, juntas, 23.866 caracteres. Chama a atenção o fato de que, mesmo no adiantado da hora, um dos conselheiros em questão tenha iniciado sua fala com a frase “*Eu vou começar recordando um pouco como iniciou esse processo*”. (ATA CONSEMA, 19/04/2008). E fazia um resgate que remontava ao ano de 2004, e à polêmica se se deveria ou não licenciar a atividade de silvicultura. Ora, praticamente todos os presentes naquele momento não apenas conheciam a história como tinham sido atores importantes em seu desenrolar. Porém, enquanto o presidente do CONSEMA não retornasse, enquanto não se autorizasse a votação do ZAS, a reunião não poderia terminar.

Por volta de 22 horas o presidente do CONSEMA retornava à reunião, e anunciava que o presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul havia autorizado a votação do ZAS naquela noite. Estava derrubada a liminar que proibia a votação do Zoneamento Ambiental da Silvicultura, em sua versão modificada. Por sua vez, o suplente do presidente, que presidira a seção na sua (longa) ausência, chamava a atenção para o fato de que, mesmo no adiantado da hora, ainda existia *quorum*, possibilitando a votação. Aproveitava para comunicar a satisfação da governadora do estado:

Senhor Secretário, eu faço questão de registrar que temos no plenário mais de 48 pessoas na assistência, temos presença de quorum, 19 Conselheiros. Quero registrar também que recebemos o telefonema da Senhora Governadora do Estado, parabenizando a todos nós pela dedicação e trabalho, pelo espírito civil demonstrado de estarmos até este momento aqui. Era só isso, Sr. Presidente. (ATA CONSEMA, 19/04/2008)

Após todas as idas e vindas, e ao cabo de um complexo processo que culminara em uma reunião de oito horas e meia, era votado o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura, em uma versão completamente diferente da elaborada pelos técnicos da FEPAM. A aprovação foi por unanimidade: 19 votos favoráveis, nenhuma abstenção, nenhum voto contrário. Naquele momento o grupo contrário à expansão da silvicultura na Metade Sul tinha “perdido o jogo”. A atuação estratégica do presidente do CONSEMA, em articulação com os demais atores da Coalizão Pró-expansão da Silvicultura fora decisiva para o resultado. O Rio Grande do Sul tornava-se o primeiro estado do Brasil a ter um zoneamento ambiental votado e legitimado por um conselho estadual de meio ambiente a orientar sua política de silvicultura. O documento ganhava *status* oficial na forma da Resolução CONSEMA N° 187/2008, que “*Aprova o*

*Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul”.*

A decisão sobre a política tendo sido tomada dessa forma, sem a participação de atores importantes da área da política ambiental, tornaria o processo ainda mais conflitivo. Afinal, tratara-se de um resultado obtido muito mais pela força e influência de fatores externos à área de silvicultura, onde se destacava o papel dos prefeitos e vereadores dos municípios interessados, e sua articulação com o governo estadual e com outros setores da sociedade civil. A reação do outro lado não tardaria. Para fechar esta seção, é interessante resgatar um trecho de entrevista realizada com um conselheiro titular do CONSEMA, membro da coalizão pró- expansão da silvicultura. Este conselheiro, de atuação destacada no conselho, e um dos principais *policy entrepreneurs* que atuaram em favor de uma política menos restritiva, tem uma visão crítica em relação à forma como o processo se desenrolara. Para ele, “*aquilo não ia acabar bem*”, uma vez que tinha constituído um “erro estratégico”:

E é isso que o pessoal tem que entender e que é difícil. Achar que o importante é ganhar, e não notam que se for muito apertado, sem consenso mínimo, fica sem legitimidade e complica depois. Ou seja, não é tão fácil assim, chega lá, “eu tenho o poder econômico, aprovo e deu.” E o pessoal não tá preparado ainda, acha que pode... passar por cima. Hoje em dia tu não atropela mais. (ENTREVISTA 4, entidade rural/agronegócio)

A fala acima, vinda de um integrante de uma coalizão que contava com os mais variados tipos de recursos, pode ser tomada como indicador da pluralização dos processos de políticas públicas no Brasil, com cada vez mais atores, com suas diversas crenças, idéias e interesses buscando influenciar nesses processos. Estes, por sua vez, se tornam cada vez mais complexos. Neste sentido, a afirmação de Sabatier (2007, p. 3) feita a partir da análise dos contextos europeus e norte-americanos pode também ser aplicada ao caso aqui analisado, no sentido de que, cada vez mais, “*...processos de políticas públicas envolvem um conjunto extremamente complexo de elementos que interagem ao longo do tempo.*”

Mas se a decisão já estava tomada, os atores dotados de maior poder econômico haviam “vencido o jogo” e tido sucesso em “transportar” suas crenças e idéias para o desenho da política, construindo uma *policy image* onde predominava a noção de que a política de silvicultura deveria, antes de tudo, ser um incentivo ao desenvolvimento

econômico, como é possível que um dos atores centrais desta coalizão vitoriosa afirme que *“hoje em dia tu não atropela mais”*? Este ponto é explorado na seção a seguir.

#### **7.4 Trazendo os especialistas de volta e a formação de um “subsistema de política pública”: A dinâmica “interna” à área ambiental e a apresentação de uma proposta de consenso**

De acordo com o esperado por alguns membros da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura, a aprovação do ZAS no CONSEMA, nos termos em que se deu, não foi aceita por seus adversários. As ONGs entraram com ações na justiça pedindo a anulação do processo, e novamente a Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público entrou em ação, atuando em conjunto com as ONGs. Pela segunda vez os integrantes do Ministério Público foram decisivos para que houvesse uma mudança de rumos na definição sobre a forma que deveria tomar a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. A primeira tinha sido quando da construção de uma imagem da política de silvicultura que fosse alternativa àquela construída a partir da ação do APB Florestal.

Os reflexos dessas movimentações, tanto das ONGs quanto de seus aliados no Ministério Público impulsionaram para que, ainda em agosto de 2008 fossem anulados por decisão judicial tanto o processo de votação do ZAS no CONSEMA, quanto o documento dali resultante (Resolução CONSEMA 187/2008). Houve ainda a determinação para que o processo retornasse ao CONSEMA e fosse novamente discutido. Estes desdobramentos, embora extrapolassem a delimitação inicial do presente estudo, não poderiam ser negligenciados, uma vez que traziam novas possibilidades para a análise de processos de decisão sobre políticas públicas em cenários complexos.

A reação das ONGs em relação à votação do ZAS no CONSEMA foi pela via jurídica. Entraram com ações na justiça pedindo a anulação do processo. Porém duas procuradoras do Ministério público foram ainda mais longe: Abriam processos contra os membros do governo que haviam conduzido a questão no CONSEMA. Conforme um entrevistado:

As procuradoras resolveram agir novamente. Processaram o governo do estado! A presidente da FEPAM, o Secretário de Meio Ambiente, enfim, todo o pessoal do alto escalão! E o juiz, pela solicitação das procuradoras, resolveu buscar opiniões

técnicas. Eu fui lá, outros colegas da universidade foram lá, especialistas em questões hídricas foram lá, fomos exaustivamente ouvidos. Resultado: O juiz mandou anular aquele ZAS, proibiu que se plantasse nas UPNs definidas inicialmente como muito frágeis, e determinou que o processo todo tinha que voltar ao CONSEMA e ser analisado por técnicos. (ENTREVISTA 19, ONG AMBIENTALISTA)

Esta fala expressa um ponto central: a ação de membros do Ministério Público como decisiva para a mudança dos rumos no processo da política. Atores que, antes de tudo, conheciam a fundo o contexto institucional, no sentido das regras do jogo que ordenavam a disputa. A partir desse conhecimento e sua hábil manipulação, conseguiram implementar ações extremamente eficazes do ponto de vista dos resultados. Essa dimensão da dinâmica institucional da área ambiental é um dos aspectos decisivos para que se possa entender os resultados do processo da política de silvicultura. Atores vinculados à área jurídica, como expressão do regramento em uma área onde as políticas públicas são essencialmente regulatórias tiveram papel decisivo. Sua ação foi no sentido de promover o *enforcement* de regras que já estavam dadas, mas que os demais atores ainda não tinham tido sucesso em utilizá-las a seu favor. Esse papel central de “atores judiciais”, tanto do Ministério público quanto do Poder Judiciário como conhecedores das regras e capazes de usar esse conhecimento no sentido de reforçar o poder destas acabou reconhecido por integrantes de ambos os lados da disputa. Conforme entrevistado integrante da coalizão pró-expansão da silvicultura:

O órgão ambiental do estado é fraco. Então o judiciário, o MP, ocupa esse espaço. Deixa de ser um órgão fiscalizador e se transforma quase num gestor. E é um poder muito forte. Que faz acontecer. Eles se organizaram, o MP se estruturou. São qualificados, sabem usar os recursos. Isso conta muito. Têm planejamento estratégico, conhecem as regras e seguem as regras... é isso aí... (ENTREVISTA 5, entidade empresarial)

A fala acima é bastante ilustrativa: Se o Poder Executivo, na área ambiental, é pouco estruturado, “fraco” (e essa “fraqueza” tem a ver com escolhas governamentais), é deixada uma espécie de “vácuo”. Quem acaba ocupando esse “vácuo” é o Poder Judiciário, e o Ministério Público.

Esta decisão judicial representaria a volta dos técnicos ao processo da política. Com isso, também significava que a lógica “externa” ao subsistema da área ambiental deixava de ser tão poderosa. O debate, agora, seria entre os especialistas de cada lado. Uma nova dinâmica na discussão e deliberação sobre o desenho da política pública e



seu principal instrumento, o zoneamento ambiental tomava forma. Para isso contribuíram também ações, por parte de integrantes das ONGs ambientalistas, junto às empresas. Uma militante do movimento ambientalista gaúcho, que havia sido conselheira titular até o ano de 2006<sup>52</sup>, participava de uma iniciativa denominada “Diálogo Florestal”<sup>53</sup>, que congrega empresas do setor florestal e organizações ambientalistas, na busca por estabelecer alguns pontos de consenso entre o setor industrial e o ambiental. Esta ex-conselheira, entrevistada para esta pesquisa, participou do 5º Encontro Nacional do Diálogo Florestal, realizada no estado da Bahia, em junho de 2008. Encontravam-se presentes no evento os principais executivos das empresas Stora Enso, VCP e Aracruz, dentre outros executivos das maiores empresas florestais do Brasil e América Latina. Quando chegou a vez de sua intervenção, fez um relato completo da forma como tinha sido conduzido o processo de votação do ZAS no CONSEMA, chamando a atenção para o fato de que a política tinha sido definida “empurrada goela abaixo”. Este fato, segundo a entrevistada, *“constrangeu demais o pessoal da Aracruz, Stora Enso e Votorantim. Afinal, num evento daqueles tinha gente do mundo inteiro e eles ali, passando vergonha”* (ENTREVISTA 2, ONG ambientalista). Conforme o relato da entrevistada, ela foi convidada a falar, nas próprias empresas, sobre os problemas na aprovação do zoneamento ambiental do Rio Grande do Sul. A convite dos executivos destas empresas.

Este trecho demonstra um tipo de ação diferente, uma estratégia distinta daquela até então realizada pelos atores do grupo que favorável a uma regulamentação mais rigorosa em relação à atividade de silvicultura na Metade Sul do Rio Grande do Sul. Conforme a própria entrevistada destaca, *“A gente sabia que não tinha força com os políticos aqui, então, eu resolvi agir por dentro das empresas”* (Idem). Esta “ação por dentro das empresas” resultou em que estas designassem seus técnicos para que estes passassem a ocupar um espaço mais ativo no redesenho do ZAS. E isso influenciou para que a lógica de disputa política que até então prevalecera no processo da política enfraquecesse.

A coisa começou a se encaminhar bem depois que eles pisaram na bola. Houve aquela votação absurda no CONSEMA, em que

---

<sup>52</sup> A pessoa em questão voltou ao CONSEMA em 2009, como conselheira suplente.

<sup>53</sup> O Diálogo Florestal surge, no Brasil, a partir do *The Forest Dialogue*, iniciativa internacional capitaneada pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável e pelo World Resources Institute, que conta com a participação das maiores empresas mundiais da área florestal, das principais ONGs ambientalistas, bem como pesquisadores e movimentos sociais. É sediado na universidade Yale (EUA). Para maiores informações: [www.dialogoflorestal.org.br](http://www.dialogoflorestal.org.br)

foi aprovado aquele zoneamento, em 2008, e aquilo ali acabou constringendo as empresas de uma tal maneira que elas foram obrigadas a se afastar do governo. E aí a coisa teve que começar a andar de uma maneira diferente. (ENTREVISTA 3, ONG ambientalista)

O debate sobre a formulação de um novo modelo de zoneamento (o terceiro) teve lugar na Câmara Técnica de Biodiversidade e Políticas Florestais do CONSEMA. Porém desta vez, o debate entre os dois grupos se deu basicamente entre técnicos, que ocuparam o lugar dos representantes das entidades.

Um entrevistado, técnico de um ONG ambientalista, que participou ativamente das negociações, chamou a atenção para o fato de ser com os técnicos das empresas que se estabeleceram as primeiras possibilidades de diálogo e de buscas por consensos mínimos a partir dos quais se pudesse avançar. Este debate era favorecido pelo ambiente da Câmara Técnica, uma vez que se tratava de um espaço com menor número de integrantes do que a plenária do CONSEMA, onde *“era mais difícil discutir, devido aos posicionamentos políticos, lá virava briga política”*. Este fato é corroborado também por um entrevistado do grupo contrário, integrante da coalizão pró-silvicultura: *“Na Câmara Técnica acontecia a discussão entre um grupo muito reduzido, com alto conhecimento do tema. Então ficava mais difícil virar briga política.”* (ENTREVISTA 3, entidade rural/agronegócio). A construção do terceiro ZAS passava a operar, então, orientada por uma dinâmica menos conflituosa. Neste ponto da análise surge a seguinte questão: E os setores que apoiavam a expansão da silvicultura na Metade Sul, e que haviam sido tão ativos?

P.: E estes setores aqui do Rio Grande do Sul, que haviam apoiado tanto a silvicultura, como ficou o debate com eles na Câmara Técnica?

R.: Os técnicos das empresas acabaram aceitos como representantes legítimos dessas entidades lá na Câmara Técnica. E eram pessoas que entendiam que é importante estabelecer critérios, de alguma forma, para reger as atividades. E é interessante, porque, na verdade, o que eles querem é que esses critérios sejam muito claros, muito explícitos. Assim... que as regras do jogo estejam muito claras, entende? Porque eles têm um planejamento econômico de médio e longo prazo, então é importante que haja estabilidade. (Entrevista 3, ONG ambientalista)

O entrevistado acima toca, portanto, num ponto chave: Regras definidas e estabilidade. Ambas estariam ameaçadas, se o processo continuasse nos rumos de disputa e conflito que o marcara até então. O próprio entrevistado acima, que atuou

como um dos principais empreendedores de política pública (*policy entrepreneur*) do grupo que era contrário à expansão da atividade de silvicultura na Metade Sul, expressou uma idéia que já havia sido destacada por um dos empreendedores da coalizão pró-expansão da silvicultura: Se o processo continuasse a se desenvolver dentro da lógica de um jogo de soma-zero, os “perdedores” não aceitariam a derrota, e continuariam a desenvolver estratégias no sentido de mudar o desenho da política pública: “*A gente tenta matar eles no cansaço. Eles aprovam, aí a gente vai lá, puxa a discussão tudo de novo. E começa a polêmica de novo.*” (ENTREVISTA 19, ONG AMBIENTALISTA). Neste sentido, o estabelecimento de regras claras, com a participação de todos os envolvidos, era do interesse das empresas.

Nas reuniões plenárias do CONSEMA o tema da política de silvicultura praticamente saiu da agenda a partir da reunião extraordinária de abril de 2008. Apenas na reunião de agosto de 2008, quando o presidente do CONSEMA relata que o processo de decisão sobre o ZAS havia sido anulado por decisão judicial, e que a havia a determinação para que retornasse à Câmara Técnica de Biodiversidade. O debate sobre o novo ZAS se estendeu durante o segundo semestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009 no âmbito desta Câmara Técnica, e não foi mais debatido em plenário. Em agosto de 2009 foi definida uma proposta de consenso dentro da Câmara Técnica. Finalmente, em novembro de 2009 foi aprovado por unanimidade no CONSEMA o Zoneamento Ambiental para a Silvicultura. Esse modelo de zoneamento, segundo os entrevistados<sup>54</sup>, é quase tão restritivo quanto o elaborado inicialmente pelos técnicos da FEPAM. Um entrevistado, professor universitário, que participou dos debates técnicos como representante de uma ONG ambientalista sintetiza o processo:

Conseguimos reconduzir pra dentro da proposta várias das coisas que estavam lá no ZAS original! Isso foi uma grande vitória. Consegui recolocar dentro das bacias a consideração em relação às UPNs, que havia sido excluída. E voltaram a considerar problemas de fauna, problemas de floras, problemas de tribos indígenas... tudo o que tinham tirado, conseguimos colocar de volta. Quando isso chegou ao plenário, foi aprovado por unanimidade! Com os votos deles! (ENTREVISTA 18)

O zoneamento da silvicultura no Rio Grande do Sul, instrumento principal da política de silvicultura no Estado, por fim, acabou sendo definido a partir de um debate

---

<sup>54</sup> O novo ZAS aprovado na reunião do CONSEMA de novembro de 2009 ainda não se encontra disponível no *site* da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Tanto entrevistados da coalizão pró-expansão da silvicultura quanto do grupo contrário foram unânimes em afirmar que este modelo apresenta uma série de restrições à silvicultura, e está fundado no Princípio da Precaução.

entre técnicos e especialistas da área ambiental. É possível dizer que o grupo que se opôs à expansão da atividade de silvicultura na Metade Sul do Estado foi um jogador decisivo, que conseguiu, ao fim e ao cabo, influenciar no desenho da política pública. Mas isso somente ocorreu a partir do momento em que a “lógica interna” da área ambiental se sobrepôs à lógica externa que predominou ao longo de boa parte do processo. Conforme destaca o mesmo entrevistado acima: *“Hoje eles nos respeitam, mas isso foi construído a partir do momento em que nos colocamos como especialistas, como técnicos, e que conduzimos o debate desta forma”*. Poder-se-ia fazer um adendo à esta fala: isso foi construído também a partir do momento em que “atores judiciais”, principalmente aqueles vinculados ao Ministério Público “entraram no jogo”. As decisões judiciais influenciaram de forma profunda em uma mudança de rumos que “trouxe os técnicos de volta” ao processo da política pública, começando a se constituir um “subsistema nascente” na área ambiental no Rio Grande do Sul.

O conceito de “subsistema de política pública” (*policy subsystem*), assim, tornou-se de fundamental importância para o entendimento do processo que deu origem à política de silvicultura no estado do Rio Grande do Sul e seu principal instrumento, o zoneamento ambiental. Tanto no Modelo das Coalizões de Defesa quanto na Teoria do Equilíbrio Pontuado é central a idéia de um “subsistema” constituído por atores que possuem alguma especialização na área de política pública em questão. A constituição de *policy subsystems* envolvendo a *“negociação entre especialistas”* (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 193) seria uma tendência em processos de políticas públicas nas sociedades contemporâneas. Trata-se de um conceito com potenciais analíticos para o exame empírico de questões relacionadas à participação societal em processos de políticas públicas. No caso aqui analisado, observou-se que houve uma maior “participação popular” na definição da política, predominou apenas uma visão, qual seja, aquela do “desenvolvimento para a Metade Sul”, chegando a uma aprovação do ZAS no CONSEMA realizada “goela abaixo”, segundo entrevistados da própria Coalizão Pró-expansão da Silvicultura. Por outro lado, no momento em que, pela ação dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, o processo da política passa a ser “negociado entre especialistas” (para usar a terminologia de Sabatier e Weible), ambas as visões sobre a política passam a conviver. E, fato raríssimo, aprova-se uma política ambiental baseada em um consenso mínimo entre setor produtivo e movimento ambientalista.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo que deu origem ao Zoneamento Ambiental para a Silvicultura observou-se a formação de um “agrupamento de atores” extremamente coeso, que desenvolveu as mais variadas estratégias para a promoção de uma idéia sobre o que deveria ser a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. Em suma, essa política deveria impulsionar o desenvolvimento da Metade Sul do estado, e servir como um incentivo à atividade de silvicultura e à atração de mega-investimentos, no sentido de transformar a região num grande pólo produtor de celulose. Este “agrupamento de atores” apresentou perfeitamente as características de uma coalizão de defesa: crenças e interesses compartilhados, e ação coordenada no sentido de “transportar” essas crenças e interesse para o desenho da política pública.

A coalizão pró-expansão da silvicultura, que possuía até um espaço formal de articulação e desenvolvimento de estratégias, o APB Florestal, foi bastante competente em agir de duas formas: Em primeiro lugar, construindo uma imagem da política absolutamente favorável em relação à silvicultura, e “vendendo” esta imagem como uma “solução” desejável, uma vez que traria “o desenvolvimento” para a região da Metade Sul. Em segundo lugar, sabendo explorar uma janela de oportunidades que se abriu a partir do governo de Germano Rigotto (PMDB), e que tornou possível e favorável o ambiente para este tipo de política. Esta janela de oportunidades se ampliou a partir das eleições estaduais de 2006, com a eleição de Yeda Crusius (PSDB), que adotou uma postura ainda mais favorável aos grandes investimentos das empresas de celulose.

Esse “momento propício” pode ser compreendido com o auxílio do conceito de janela de oportunidade. Apresentou a exata confluência dos três “fluxos” descritos na Teoria das Múltiplas Correntes: uma questão construída como legítima (a pobreza na Metade Sul), uma solução apresentada como viável (uma política de apoio aos investimentos de silvicultura) e um contexto político amplamente favorável. Sua duração no tempo estendeu-se desde o ano de 2004 até 2008. As circunstâncias, ao longo deste período, favoreciam amplamente a construção e a afirmação de uma política de silvicultura que se constituísse em um incentivo ao desenvolvimento, sendo amplamente favorável a uma grande expansão da atividade de silvicultura no Pampa

Gaúcho. O principal instrumento dessa política, o ZAS, deveria servir como um “orientador” para as atividades das mega-empresas produtoras de celulose. E aqui é importante destacar um ponto: o amplo apoio da “sociedade civil” a essa imagem da política.

Quando se analisam atas de reuniões de conselhos, de audiências públicas, reportagens de jornais locais e estaduais, observa-se com clareza que boa parte das populações dos municípios que seriam afetados pelos grandes empreendimentos apoiavam uma política que fosse amplamente favorável à expansão da silvicultura. Esse apoio da população foi habilmente manipulado pelos principais empreendedores da coalizão pró-expansão da silvicultura, principalmente líderes políticos locais e deputados estaduais. Observe-se o grau de amplitude desta imagem da política de silvicultura, constituída a partir de idéias extremamente poderosas, como “desenvolvimento econômico”, “desenvolvimento sustentável”, “fim do desemprego”, etc. Essa imagem da política se constituiu, inicialmente, como hegemônica. Observe-se, igualmente, o alcance e a capacidade de mobilizar recursos da coalizão de defesa que propagava essa imagem: A coalizão reunia desde o governo do estado, passando por entidades altamente representativas do setor privado, associações da sociedade civil, amplos setores da mídia, e chegando até o âmbito dos municípios.

Como é possível que uma coalizão tão poderosa, que tem tanto sucesso em construir uma imagem de uma política e constituí-la como hegemônica, e que explora de forma tão competente uma janela de oportunidade aberta não consiga impor uma política de silvicultura que fosse representasse suas crenças, valores e interesses? As estratégias dos atores envolvidos, o papel das “regras do jogo”, e a conseqüente dinâmica entre as lógicas “externa” e “interna” à área ambiental, onde aparece com muita utilidade o conceito de subsistema, ou subsistema nascente, constituem os mecanismos subjacentes ao processo de construção da política de silvicultura que são aqui considerados como centrais para responder à questão.

O grupo que se opôs à expansão da silvicultura na Metade Sul também foi bastante amplo, compreendendo setores do governo do estado, do governo federal, ONGs, movimentos sociais, mídia alternativa, associações em municípios, etc. Pode-se até afirmar que, excetuando-se o setor privado, o mesmo “tipo” de atores era encontrado de um e outro lado da disputa. Porém, nesse grupo que propunha uma política mais

restritiva não havia, em termos de coordenação e articulação, nada que se comparasse ao que ocorria com seus oponentes. É por isso que esse grupo não pode ser chamado de “coalizão de defesa”. Nem mesmo entre as ONGs ambientalistas havia consenso, conforme expressou um entrevistado membro de uma ONG ao dizer que entre essas organizações imperava a “*lógica do cada um por si*”. Essa afirmação refere-se até mesmo ao espaço tradicional que congrega as ONGs ambientalistas gaúchas, a Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (APEDEMA), que poderia se constituir como um fórum de coordenação e planejamento de estratégias conjuntas para buscar influenciar no processo. Uma entrevistada, ao ser indagada sobre este espaço, não pestanejou em afirmar que “*lá na APEDEMA ou a gente tá brigando o tempo inteiro, ou tá todo mundo quieto no seu canto. Pra não provocar. (risos)*”

Indo contra tudo o que parece à primeira vista como esperado, esse grupo, apesar de pouco articulado, sem um espaço comum de planejamento de estratégias e ações, conseguiu construir uma imagem da política também bastante poderosa, que destacava os riscos do plantio de eucalipto no Pampa Gaúcho. Tiveram sucesso no enfrentamento a uma ampla coalizão de defesa, dotada de muito mais recursos. Mais do que isso, conseguiram impactar no processo e imprimir mudanças na política, mesmo estando ainda aberta uma janela de oportunidade que favorecia um tipo de política contrário ao que modelo que eles propugnavam. Os atores centrais deste grupo, em que pesem as ações de movimentos como Via Campesina, MST e outros, foram as ONGs ambientalistas e os membros do Ministério Público.

A escolha estratégica principal das ONGs ambientalistas, do ponto de vista da busca por influenciar efetivamente no processo da política foi em dois sentidos: Em primeiro lugar, pela via judicial, entrando com ações e buscando reformar decisões. Em segundo lugar, usando de seus recursos de *expertise* técnica para debater com outros especialistas sobre a formulação de uma proposta de consenso, a partir do momento em que é determinado judicialmente que a discussão sobre o ZAS retorne ao CONSEMA.

As questões iniciais que deram origem a esta dissertação versavam sobre o papel de atores sociais, mais especificamente ONGs, em processos de política pública. No caso empírico aqui analisado, a influência das ONGs sobre o processo da política passa pela constituição de um *policy subsystem*, ainda nascente, na área ambiental. Somente a partir do momento em que a decisão sobre a política é trazida “para dentro” da área

ambiental, é que as ONGs conseguem, efetivamente, influenciar no desenho da política. Porém, atores que jogaram um papel extremamente significativo para que o processo tomasse esse rumo, foram os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário. Estes “atores judiciais”, suas ações e estratégias, surgiram como um dos principais “elos” da cadeia de eventos que levou à construção de um ZAS que não fosse apenas um reflexo dos interesses da coalizão pró-expansão da silvicultura.

Wood (2006), conforme visto no capítulo teórico, afirma a necessidade de examinar os impactos de “atores judiciais” (*judicial actors*) nas dinâmicas de processos de políticas públicas nas mais diversas áreas. De acordo com este autor, membros do judiciário possuem um tipo de recurso extremamente significativo em contextos democráticos: O conhecimento aprofundado das regras e, tão importante quanto, o conhecimento sobre como manipular de forma eficaz estas regras. No caso aqui analisado, as ONGs ambientalistas parecem ter se dado conta desse fato, e direcionaram suas ações nesse sentido, seja com as ações judiciais seja buscando aliados, principalmente no Ministério Público.

O principal papel desempenhado pelos “atores judiciais” no processo se deu no sentido de influenciar na dinâmica em que eram discutidos e decididos os pontos principais da política de silvicultura. Como ficou claro acima, a decisão sobre o “primeiro ZAS”, no processo que se estendeu de 2004 a 2008, ocorreu sob o signo da dinâmica político-partidária. Pode-se argumentar que a “sociedade civil” se envolveu e participou desse processo que deu origem a um modelo de ZAS amplamente favorável ao interesse da coalizão pró-expansão da silvicultura. Contudo, também se pode afirmar que essa “participação da sociedade” foi plenamente orientada pela dinâmica política, ou seja, por aqueles políticos, tanto em nível estadual quanto municipal que apoiavam a implantação dos mega plantios de eucalipto no Pampa Gaúcho. Outro ponto a se destacar é que, a partir desta “participação da sociedade”, da qual o maior exemplo foram as audiências públicas, teve lugar uma forma de construir a política de silvicultura que “passou por cima” de todos os outros envolvidos que tinham uma visão diferente. E o resultado desse desenvolvimento foi o agravamento do conflito e o tensionamento cada vez mais intenso entre as duas posições. Foi nesse contexto que veio à luz o ZAS votado no CONSEMA em abril de 2008.



O questão chave a ser destacada, a partir da elaboração desse ZAS votado no CONSEMA, completamente modificado em relação à proposta original dos técnicos da FEPAM e FZB, é que as ações dos procuradores da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, bem como a decisão judicial, obrigaram a questão do zoneamento a voltar ao CONSEMA, para, desta vez, ser debatida entre os especialistas da área. Seria a partir do debate entre os *experts*, tanto de um lado quanto do outro, que as soluções de consenso começariam a surgir. Este ponto é reforçado a partir de depoimentos de entrevistados de ambos os lados da disputa, que relataram que as empresas também estavam interessadas na “construção de regras claras”, em que todos os lados fossem ouvidos, pois só assim haveria a possibilidade de estabilizar o processo. As pressões “externas” à área ambiental, que tinha orientado todo o processo de decisão a partir das ações principalmente dos atores da esfera estatal, como membros do governo do estado e de prefeituras, não se mostrou capaz de resultar no estabelecimento da estabilidade na área ambiental.

Sistemas fundados em princípios democráticos requerem um “balanceamento” entre os diversos interesses em jogo para que sejam produzidas políticas públicas que sejam representativas desses interesses. Do contrário, as políticas não terão legitimidade, e o conflito entre grupos estará sempre latente, acrescentando um fator de forte instabilidade ao sistema. Na área ambiental, em específico, as regras precisam ser construídas tendo como base o envolvimento de todos os interessados que conhecem ou são especializados no tema, para que seja possível um mínimo de comprometimento em segui-las. Tudo isso pôde ser observado no caso aqui examinado. Foi possível perceber a crescente pluralização dos processos de políticas públicas, pelo menos nesta área, com a inserção cada vez maior de atores que, mesmo com recursos mais limitados, conseguiram influenciar efetivamente no desenho da política através das mais diversas estratégias.

Esta pluralização crescente, que torna os processos de “fabricação” das políticas cada vez mais complexos, representa uma novidade digna de nota, em se tratando de contextos de tomada de decisão no Brasil. Afinal, mesmo com a criação de uma das mais avançadas “infra-estruturas” de participação do mundo, a força dos gestores, e de grupos de interesse que agem “à sombra” ainda é muito grande, legado de uma institucionalidade que remonta ao período autoritário e às fragilidades da democracia no país. O exemplo aqui analisado sugere que este contexto está passando por profundas

transformações. Neste sentido, é interessante retomar a afirmação do entrevistado que, refletindo sobre sua participação em uma coalizão extremamente poderosa, dotada de recursos os mais variados, bem como sobre as estratégias dessa coalizão, chega à conclusão de que “hoje em dia, com uma série de atores envolvidos, não dá para atropelar mais”. Este talvez tenha sido um dos grandes erros de avaliação da coalizão pró-expansão da silvicultura. Acreditar que processos de política pública, pelo menos na área ambiental, ainda operariam plenamente de acordo com o modelo anterior, onde os “triângulos de ferro” (legisladores, burocratas e grupos de interesse) podiam impor suas preferências mediante o “atropelamento” dos demais envolvidos, sem maiores conseqüências.

Outro ponto a se destacar é o papel decisivo que as imagens de uma política pública, quando bem construídas, jogam em processos de tomada de decisão. A Coalizão Pró-expansão da Silvicultura foi extremamente hábil em construir uma visão positiva em relação à silvicultura, e a partir daí, desenvolver a idéia de que a política pública deveria, antes de tudo, servir como um incentivo ao desenvolvimento. Desmontar esta imagem, tão bem construída, talvez tenha representado o principal desafio para o grupo que se opunha à expansão do plantio de eucaliptos no Pampa Gaúcho. Isso acabou não se mostrando possível, porém esse grupo teve bastante competência para construir uma imagem alternativa, que destacava os riscos ao meio ambiente que a expansão da silvicultura apresentava para a Metade Sul. Essa imagem alternativa, por sua vez, teve grande impacto sobre os atores oriundos do Poder Judiciário, que tiveram papel decisivo para que a política tomasse outro rumo, e para que um subsistema nascente começasse a tomar forma na área ambiental no Rio Grande do Sul. Subsistema este, dotado de maior autonomia em relação à agenda dos políticos eleitos e da dinâmica eleitoral-partidária sempre tão influente em processos de política pública no Brasil.

Assim, quase que paradoxalmente, a constituição de um subsistema formado pelos especialistas da área acabou possibilitando que duas visões baseadas em crenças e valores completamente antagônicos acabassem por chegar a um consenso mínimo na definição da política de silvicultura. A partir do conceito de subsistema de política pública abrem-se interessantes possibilidades analíticas para o exame empírico de processos de participação da sociedade na definição sobre políticas públicas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. (2001). Superando os dilemas da democracia participativa: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Espaço e Geografia*, v. 4, n. 1, p. 169-188.
- ABERS, R. N. (1998). Do Clientelismo à Cooperação: Políticas Participativas e Organização da Sociedade Civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v. 12, n. 1, p. 47-78.
- ADAMS, S.; KRIESI, H. (2007). The Network Approach. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- ALMEIDA, P. D. (2003). Opportunity organizations and threat-induced contention: protest waves in authoritarian settings. *American Journal of Sociology*, V. 109, Nº 2 (September), pp. 345-400.
- ALMEIDA, R. (2009). *Ética procedimental e racionalidade da ação: uma leitura crítica da teoria política de Jürgen Habermas*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.
- ALONSO, A. e COSTA, V. (2002). Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: Um Balanço Bibliográfico. *BIB*, Nº 53, pp. 35-78.
- ALONSO, A. e COSTA, V. (2002). Para uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil, in ALIMONDA, H. (org.), *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*, Buenos Aires, CLACSO.
- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. A. (2007). O processo de formação da rede de ativismo ambientalista no Brasil. *XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. GT 23, Sociedade e Ambiente.
- ANDRADE, R. (1982). Política Social e Normalização Institucional no Brasil. In: MAIRA L. (org.) *América Latina, novas estratégias de dominação*. Petrópolis, Vozes.
- ANDREWS, K. T.; EDWARDS, B. (2004). Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*. Nº 30, pp. 479-506.
- ARATO, J.; COHEN, J. (1994). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 771p.
- ARRETCHE, M. (2003). Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, V. 18, Nº 51, p. 7-9.
- \_\_\_\_\_ (2006). Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (Org.). *Políticas Públicas*. 1ª ed. Brasília: ENAP, V. 2, pp. 91-110.

ASSEFA, H. (2004). The Challenges of influencing Policy in Conflict Situations. In.: FITZDUFF, M.; CHURCH, C. *NGOs at the Table: Strategies for Influencing Policies in Areas of Conflict*. Rowman & Littlefield, 220pp.

AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 350p.

AVRITZER, L. (2008). Democratization and citizenship in Latin America: the emergence of institutional forms of participation. *Latin American Research Review*, v. 43, p. 1.

BAUMGARTNER, Frank R. (1987). Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France. *Legislative Studies Quarterly* 12:33-54.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. (1995). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*. Vol. 53, Nº 4 (Nov.), pp. 1044-1054.

BEBBINGTON, A.; RIDDEL, R. (1995). The direct funding of southern NGOs by donors: New agendas and old problems. *Journal of International Development*, V. 7, Nº 6, pp. 879-893.

BEBBINGTON, A. (1996). Organizations and intensifications: Campesino federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazonia. *World Development*, V. 24, Nº 7, pp. 1161-1177.

BENNET, A. (1999). Causal inference in case studies: From Mill's methods to causal mechanisms. *Paper presented at APSA*, Atlanta, 1999. Disponível em [www.georgetown.edu/faculty/bennetta/APSA99.html](http://www.georgetown.edu/faculty/bennetta/APSA99.html) Acesso em 25/9/2009

BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. (2008). Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993-2003. *Policy Sciences*, V. 41, Nº 4, pp. 357-377. DOI: 10.1007/s11077-008-9072-0. Database: SpringerLink, Full Text.

BINKOWSKI, P. (2009). *Conflitos ambientais e significados sociais em torno da expansão da silvicultura de eucalipto na "Metade Sul" do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

BONFIM, W. L.S.; FERNANDES, A.S.A. (2004). Teorias democráticas contemporâneas e o caso brasileiro pós-Constituição de 1988. In: *XXVIII Encontro anual da ANPOCS*, ST 23, Minas Gerais, Caxambu, ANPOCS.

BÖRZEL, T. (1998). Organizing Babylon – On the different conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, V. 76 (Summer), pp. 253-273.

BROCKET, C. D. (1991). The structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America. *Comparative Politics*, V. 23, Nº 3 (April), pp. 253-274.

BUNGE, M. (2004). How does it work? The search for explanatory mechanisms. *Philosophy of the Social Sciences*, V. 34, Nº 2 (June), pp. 182-210.

BÜTHE, T. (2002). Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narrative as Evidence. *American Political Science Review*. V. 96, Nº 3 (September), pp. 481-493.

CARLSSON, A. (2000). Policy Networks as collective action. *Policy Studies Journal*. Vol. 28, Nº 3, pp. 502-520.

CARVALHO, A. I. de. (1998). Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. *Ciência e Saúde Coletiva*, V. 3, Nº 1, pp. 23-25.

CASEY, J. P. (1998). *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*. Doctoral Thesis. Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona. Available in Internet at: <http://blues.uab.es/mgp/papers/casey2.html>

CHECKEL, J. T. (2005). It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. *ARENA: Centre for European Studies*. University of Oslo. Working Paper Nº 26 (October). Available in internet at: <http://www.arena.uio.no>

COHEN, J.; ROGERS, J. (1995). *Associations and democracy. The real utopias project*. Verso, Nova York-Londres. 288p.

CÔRTEZ, S. M. V. (1998). Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência & Saúde Coletiva*, V. 3, Nº 1, pp. 5-17.

\_\_\_\_\_ (2002). Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias* (UFRGS), Porto Alegre, V. 7, pp. 18-49.

\_\_\_\_\_ (2005). Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar em Revista*, Curitiba, V. 25, pp. 143-174.

CORTES, S. M. V.; SILVA, M. K.; RÉOS, J. C.; BARCELOS, M. (2009). Conselho Nacional de Saúde: Histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: Soraya Vargas Côrtes (Org.). *Participação e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

COSTA, V. M. F. (2002). A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: um Balanço do Período FHC . In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC Parte 1 e 2*. 1 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, Ministério do Planejamento, V. 2, p. 09-56.

COVEY, J. G. (1995). Accountability and effectiveness in NGO policy alliances. *Journal of International Development*, V. 7, Nº 6, pp. 857-867.

DAGNINO, E. (Org.) (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, V. 1. 364 p.

\_\_\_\_\_ (2003). Citizenship in Latin America - An Introduction. *Latin American Perspectives*, V. 30, p. 211-225.

\_\_\_\_\_ (2004). Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (org.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, PP. 95-110.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (2006). *A Disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, V. 01. 501 p.

DIANI, M. (1992). The concept of social movement. *Sociological Review*. V. 40, Nº 1 (Feb.), p. 01-25. DOI: 10.1111/1467-954X.ep9203090849; (AN 9203090849) Database: SocINDEX with Full Text

DOIMO, A. M. (1995). *A Vez e a Voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995. 358p.

DOWDING, K.; JOHN, P. (2009). The Value of Choice in Public Policy. *Public Administration*, V. 87, Nº 2, pp. 219-233. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2008.01732.x. DataBase Wiley InterScience, Full Text.

DREYER, L. (2004). *Sinfonia Inacabada. A vida de José Lutzemberger*. Porto Alegre, Vidicom Audiovisuais Edições. Excerto utilizado disponível em Acesso: 29/09/2009.

EASTON, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

EVANS, P. (1995). The Role of Theory in Comparative Politics. *World Politics*. V. 48, Nº 1, pp. 1-49.

FALLETI, T.; LYNCH, J. (2009). Context and causal mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, Nº 42 (April), pp. 1143-1166. DOI: 10.1177/0010414009331724.

FALLETI, T. (2006). Theory-guided Process Tracing: Something old, something new. *APSA-CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the APSA*. V. 17, Nº 1 (Winter).

FARIA, C. A. P. (2003). Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* V. 18 N°51, pp. 21-30.

FENGER, M.; KLOK, P. J. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 34(2), 157–170. DOI:10.1023/A:1010330511419.

FERNANDES, A. S. A. ; BONFIM, W. L. S. (2004). Teorias Democráticas contemporâneas e o caso brasileiro pós-constituição de 1988. In: *28o. Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu. v. 1. p. 57-57.

FERNANDES, R. C. (1994). *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, CIVICUS.

FERREIRA, L. C. (1999). Conflitos sociais contemporâneos: Considerações sobre o ambientalismo brasileiro. *Ambiente e Sociedade*, Ano II, N° 5, pp. 35-54.

FERRON, R. (2007). Eucalipto, Cidadão Exemplar - Partes I e II. *Conselho em Revista*. n.36 e 38. Porto Alegre: CREA/RS, 2007.

GEORGE, A.; BENNET, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

GOHN, M. G. (1997). Sem-Terra, Ongs e Cidadania. 1. ed. São Paulo: CORTEZ, V. 1. 172 p

\_\_\_\_\_ (2004). Sociedade Civil no Brasil: Movimentos sociais e ONGs. *Nômadias*, Universidad Central de Bogotá, n. 20, p. 140-151.

GOMIDE, A. A. (2008). Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *IPEA: Texto para Discussão N° 1334*. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

GONÇALVES, V. K. (2008). O conflito ambiental relativo à monocultura de eucalipto no Rio Grande do Sul: análise do processo judicial - Veronica Korber Gonçalves. In: *Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico*, 2008, Florianópolis. Porto Alegre: Editora Dom Quixote LTDA, v. 1.

GONÇALVES, M. T. (2006). Plantações e Política Florestal no Brasil: Análise da Formação e da Institucionalização de Demandas. *XLIV Congresso Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural – SOBER*. Fortaleza, Julho de 2006.

GREEN, M.; HAULIHAN, B. (2004). Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and United Kingdom. *International Review for the Sociology of Sport*. V. 39, N° 4, pp. 387-403.

GREENAWAY, J.; GRANTHAM, A. (2000). Transport Policy Paradigms at the Local Level: The Norwich Inner Ring Road. *Public Administration*. V. 78, N° 4, PP. 815-833.

- HABERMAS, J. (2000). *Facticidad y validez: sobre El Derecho y el Estado Democrático de Derecho em términos de teoria Del discurso*. 2 ed. Madri: Trotta.
- HALL, P.; TAYLOR, R. (2003). As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*. Nº 58, pp. 193-223.
- HECLO, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Ed.), *The new American political system*, pp. 87-124. Washington DC: American Enterprise.
- HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. (1996). Social Mechanisms. *Acta Sociologica*. V. 39, Nº 3, pp. 281-308. (AN 9706043346) Database: SocINDEX with Full Text.
- HIRSCHL, R. (2008). The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 93-118.
- HOROCHOVSKI, R. R. (2003). Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. Em Tese, 1(1), 109-127.
- IMMERGUT, Ellen M. (1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism”. *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, pp. 5-34.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992). As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_30/rbcs30\\_13.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm) Acesso em 22/05/2009.
- JACOBI, P. R. (1989). *Movimentos sociais e políticas públicas: Demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo 1974-84*. São Paulo: CORTEZ, 166 p.
- \_\_\_\_\_. (2003). Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, V. 18, Nº. 1/2, p. 315-338.
- JOHN, P. (2003). Is there life after Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, V. 31, Nº 4, pp. 481-498.
- KINGDON, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 245p.
- KOSLINSKI, M. C.; REIS, E P. (2009). Transnational and Domestic Relations of NGOs in Brazil. *World Development*, V. 37, Nº3, pp. 714-725. DOI: 10.10616/j. DataBase: ScienceDirect.
- KÜCHLE, G.; RÍOS, D. (2009). Book Review: Jon Elster’s Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences (2007). *Philosophy of Social Sciences*. V. 39, p. 332. DOI: 10.1177/0048393109332135. DataBase: SagePub with Full Text.



LASSWELL, H. D.; LERNER, D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 335p.

LAVALLE, A. G. (2003). Sem Pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, CEBRAP. São Paulo, V. 66, N° 66, p. 91-110.

LAVALLE, A.; OUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. (2006). Representação Política e Organizações Civas: Novas Instancias de Mediação e os Desafios da Legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 21, N° 60, p. 43-66.

\_\_\_\_\_. (2006). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. V. 67, N° 67, PP. 49-103.

LOSEKANN, C. (2009). *Ação Judicial como Ação Política no Campo Ambiental. O Caso dos Transgênicos no Brasil*. 33° Encontro Anual da ANPOCS. GT- 6 Controles Democráticos e Instituições Políticas.

LÜCHMANN, L. H. H. (2002). A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política*, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v. 33, 2002.

MACHADO, P. A. L. (2001). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MAHONEY, J. (2000). Strategies of causal inference in small-N analysis. *Sociological Methods and Research*, V. 28, N° 4, pp. 387-242. DOI: 10.1177/0049124100028004001. DataBase: SagePub.

\_\_\_\_\_. (2001). Beyond correlational analysis: Recent innovations in theory and method. *Sociological Forum*, V. 16, N° 3. DOI: 0884-8971/01/0900-0575. DataBase: Plenum Publishing.

MARQUES, E. C. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, N° 41, pp. 45-66.

MARSH, D.; SMITH, M. (2001). Different ways to study policy networks. *Political Studies*, V. 49, N° 3, pp. 528-541. (AN 4890163) DataBase: Academic Search Premier.

MARSH, D. and SMITH, M. (2000). 'Understanding policy networks: Towards a dialectical approach', *Political Studies*, 48, 4-21.

MAYNTZ, R. (2004). Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, V. 34, N° 2, pp. 237-259. DOI: 10.1177/0048393103262552. DataBase: SagePub.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Oportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. New York, Cambridge University Press. Acesso via *Google Books*: <http://books.google.com.br/books?id=8UamWMisjtkC&pg=PT1&lpg=PT1&dq=MCA>

[DAM,+MCCARTHY+E+ZALD,+1996&source=bl&ots=DsSA32jvBc&sig=pFTwlPOBWKWBYN0tK\\_zdO3Z1E4A&hl=ptBR&ei=yrHxSrTPIsWHuAf5\\_qQw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CA4Q6AEwAQ#v=onepage&q=MCADAM%2C%20MCCARTHY%20E%20ZALD%2C%201996&f=false](https://www.jstor.org/stable/2096406)

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *The American Journal of Sociology*, V. 82, N° 6, pp. 1212-1241. DataBase: JStor

MEDEIROS, R. S. (2007). Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: Evelina Dagnino (org.) *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos, 590 p.

MELO, M. A. (1999). Estado, Governo e Políticas Públicas. In: Sérgio Miceli. (Org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira: Política*. 1 ed. São Paulo: Sumaré, 1999, v. 3, p. 59-99.

MILLER, V. (1994). NGO and grassroots policy influence: What is success? *IDR Reports*. Institute for Development Research. V.11 N° 05. Washington DC.

MINTROM, M.; VERGARI, S. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change. *Policy Studies Journal*. V. 24, N° 3, pp. 420-434.

MOISÉS, J. (1982). *Contradições Urbanas, Estado e Movimentos Sociais: Cidade Povo e Poder*. Rio De Janeiro, Paz e Terra.

NIKOLIC, S. J.; KOONTZ, T. M. (2007). Nonprofit Organizations in Environmental Management: A Comparative Analysis of Government Impact. *Journal of Public Administration Research and Theory*. **Advance Access published online on September 10, 2007. DOI: 10.1093/jopart/mum022.**

OLIVEIRA, W. J. F. (2007). Redes Sociais, Reconversão Profissional e Participação em Conselhos e Instâncias de Proteção Ambiental no Rio Grande do Sul. *Teoria e Sociedade. (UFMG)*. V. 15, pp. 198-229.

\_\_\_\_\_ (2008a). Gênese e Redefinições do Militantismo Ambientalista no Brasil. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 51, p. 751-777.

\_\_\_\_\_ (2008b). Engajamento Político, Competência e Elites Dirigentes do Movimento Ambientalista. *Revista de Sociologia e Política*, V. 16, pp. 167-186.

\_\_\_\_\_ (2009). Significados e Usos Sociais da Expertise na Implementação de Políticas Públicas de Gestão Ambiental. *Sociedade e Cultura*, V. 12, pp. 139-150.

OSTROM, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*. V. 14, N° 3, pp. 137-158.

OSTROM, E. (2007). Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Paul Sabatier (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 1ª Ed, pp. 21-64.

PÁDUA, J. A. (1987). Natureza e Projeto Nacional. In: PÁDUA, J. A. (Org). *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo; IUPERJ.

\_\_\_\_\_ (1991). O Nascimento da Política Verde no Brasil: Fatores Exógenos e Endógenos. In: LEIS, H. R. (Org.). *Ecologia e Política Mundial*. Petrópolis: Ed. Vozes.

PINTO, C. R. J. (2006). As ONGs e a Política no Brasil: presença de novos atores. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 49, p. 651-670.

PRINCEN, S. (2007). Advocacy Coalitions and the internationalization of public health policies. *Journal of Public Policy*, V. 27, Nº 1, pp. 13-33. DOI: 10.1017/S0143814X0700062. DataBase: Wiley InterScience.

PUTNAM, Robert D. (1993). The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect* (online), Issue 13.

PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

RODRIGUES, A. (1999). Advocacy: Uma ação política de novo tipo. Textos CFEMEA, Brasília, disponível em <http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?IDTemasDados=32>  
Acesso em 12/07/2009

SABATIER, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, V. 21, Nº 2. DataBase: SpringerLink.

SABATIER P. A.; JENKINS-SMITH, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO. Westview Press.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Paul Sabatier (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed, pp. 189-221.

SABATIER, P. (2007). The need for better theories. In: Paul Sabatier (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 1ª Ed, pp. 3-20.

SALAMON, L.M.; ANHEIER, H.K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas – International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, Manchester University Press, v. 13, 2, p. 125-52.

SANCHEZ, R. O.; SILVA, T. C. (1995). Zoneamento ambiental: uma estratégia de ordenamento da paisagem. *Cadernos de Geociencias*, Nº 14 (abr. – jun.), pp. 47-53.

SCHARPF, F. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*. V. 33, Nº 6/7 (August/September), pp. 762-790. DOI: 10.1177/001041400003300604. DataBase: Sage.

SCHERER-WARREN, I. (1994). Organizações Não-Governamentais na América Latina: Seu Papel na Construção da Sociedade Civil. *Cadernos de Pesquisa*, Nº. 1, p. 1-19.

SILVA, M. K. (2007). Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. 1 ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, V. 01, pp. 477-497.

SKOGSTAD, G. (2005). Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Draft Paper*. University of Western Ontario, June, 2.

SOUZA, C. (2003). Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, V. 18, Nº 51, p. 15-20.

\_\_\_\_\_ (2005). Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias* (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, Nº 16, p. 20-45.

STEEL, D. (2007). Social mechanisms and causal inference. *Philosophy of the Social Sciences*, V. 34, Nº 1, pp. 55-78. DOI: 10.1177/0048393103260775. DataBase: SagePub.

STEINBERG, P. F. (2007). Causal assessment in small-N policy studies. *Policy Studies Journal*. V. 35, Nº 2, pp. 181-204. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2007.00215.x. DataBase: Wiley InterScience.

SUBIRATS, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitaria*, V. 15, Nº 3, pp. 259-264.

TANSEY, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *Political Science and Politics*. V. 40, pp. 765-772. DOI: 10.1017/S1049096507071211.

TATAGIBA, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, V.1, p. 47-105.

\_\_\_\_\_ (2004). A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: Leonardo Avritzer. (Org.). *A participação em São Paulo*. 1 ed. São Paulo: UNESP, v. , p. 323-370.

\_\_\_\_\_ (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 209-214.

TEIXEIRA, A. C. C. (2003). *Identidades em Construção: As Organizações Não-Governamentais no Processo Brasileiro de Redemocratização*. São Paulo: Annablume/FAPESP/Instituto Polis.

THELEN, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science* 2:369-404.

TILLY, C.; TARROW, S. (2006). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers, 245 pp.

TSEBELIS, G. (1995). Decision-making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25, 289-326.

TRUE, J.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F.R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

VELÁSQUEZ, F. (1999). A Observadoria cidadã na Colômbia - em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O Público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV.

VIOLA, E.; LEIS, H. (1992). A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável". In: HOGAN, Daniel e VIEIRA, Paulo. (orgs.) *Dilemas Sócioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas, Editora da Unicamp.

WEIBLE, C. (2005). Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An Advocacy Coalition Approach to policy networks. *Political Research Quarterly*, Vol. 58, N° 3 (September), pp. 461-475.

WEIBLE, C. (2007). An Advocacy Coalition Framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. January, 01, p.

WEIBLE, C. M. (2007). Expert based information and Policy Subsystems: A review and Synthesis. *Policy Studies Journal*. V. 36, N° 4, pp. 615-635.

WITTING, A. (2009). Identifying the merits of ACF. *Draft Paper for PSA 2009*. Disponível em: [www.psa.ac.uk/2009/pps/Witting.pdf](http://www.psa.ac.uk/2009/pps/Witting.pdf) Acesso em 22/09/2009.

WOOD, R.S. (2006). The dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics and Public Lands. *Policy Studies Journal*. V. 34, N° 1, pp. 1-16.

ZAFONTE, M.; SABATIER, P. (2004). Short-term versus long-term coalitions in the Policy Process: Automotive pollution control, 1963 – 1989. *Policy Studies Journal*, N° 32, V. 1, pp. 75-107.

ZAHARIADIS, N. (1998). Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, V. 26, N° 3, pp. 434-448. DOI: 10.1111/j.1541-0072.1998.tb01911.x. DataBase: Wiley InterScience.

\_\_\_\_\_ (2005). Adaptation without pressure? European legislation and British Merger Policy. *Policy Studies Journal*, V. 33, N° 4, pp. 657-674. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2005.00137.x. DataBase: Wiley InterScience.

\_\_\_\_\_ (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, limitations, prospects. In: Paul Sabatier (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed, pp. 65-92.

## REFERÊNCIAS – DOCUMENTOS

AGÊNCIA AMBIENTE BRASIL. **Ambientalistas querem maior participação da sociedade no Zoneamento da silvicultura no Rio Grande do Sul.** Agosto de 2007. Disponível em: <http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=31818>. Acesso em: 26/05/2009.

AGÊNCIA BRASIL DE FATO. **Ruralistas fazem lobby para reduzir faixa de fronteira no RS.** Abr. 2008. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/v01/impreso/anteriores/jornal.2008-04-21.1401569412/editoria.2008-04-21.1402942275/materia.2008-04-26.0353396961>>. Acesso em: 25/11/2009.

AGÊNCIA CARTA MAIOR. **Ação de empresas de celulose junto a universidades é questionada.** Marco Aurélio Weissheimer. 13 de mar. 2007. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=13695](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13695)>. Acesso em: 23/11/2009.

AGÊNCIA CHASQUE DE NOTÍCIAS. **Audiências Públicas não cumprem sua função.** Entrevista com presidente da ONG Centro de Estudos Ambientais (CEA). Agosto de 2007. Disponível em: <http://64.233.163.132/search?q=cache:HmvyKt3iSisJ:www.agenciachasque.com.br/ler01.php%3Fidsecao%3Db47acc1f43d10edd291939944526b1e9%26%26idtitulo%3D01593ee61736c8d5415f7ddc81f48c25+Audi%C3%A4ncias+p%C3%BAblicas+n%C3%A3o+cumprem+sua+fun%C3%A7%C3%A3o&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 24/09/2009.

AGÊNCIA CHASQUE DE NOTÍCIAS. **Dados sobre o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura:** Técnicos da FEPAM apresentam zoneamento ambiental. 06 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciachasque.com.br/ler02.php?idsecao=79552ecf412cd8ca6fd2202ecb584faf&&idtitulo=d895fe37fe169ae4befa67913e8aae49>>. Acesso em: 02/12/2009.

AMIGOS DA TERRA BRASIL. **Cartilha O Pampa em Disputa: A Biodiversidade Ameaçada pela Monocultura do Eucalipto.** Julho de 2007. Disponível em: <HTTP://natbrasil.org.br> Acesso em: 23/06/2009.

AMIGOS DA TERRA BRASIL. **Eleição e legitimidade no CONSEMA.** Informativo Trimestral do Núcleo Amigos da Terra Brasil, Nº 31, abr/mai/jun 2009.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Deputados divergem sobre estudo feito pela FEPAM.** Junho de 2007. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/elvinobohngass/Imprensa/DetalhesdaNot%EDcia/tabid/895/IdOrigem/1/IdMateria/176781/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em: 13/09/2009.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Final da Comissão Especial de Reflorestamento e/ou Florestamento Comercial.** Porto Alegre: Assembléia Legislativa RS, 2008.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Frente Parlamentar Pró-Florestamento emite nota de repúdio pelas invasões da Via Campesina à Aracruz.** Março de 2007. Disponível em [www.al.rs.gov.br/Dep/site/materia\\_antiga.asp?...14](http://www.al.rs.gov.br/Dep/site/materia_antiga.asp?...14) Acesso em: 22/03/2009.

ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE EMPRESAS FLORESTAIS - AGEFLOR. **Negócios Florestais Internacionais:** a inserção do Brasil e do RS. Trabalho apresentado “Seminário Silvicultura a Nova Fronteira do Desenvolvimento”, Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

BENCKE, G. Pampa: uma fronteira em extinção. **Revista Instituto Humanitas Unisinos - IHU On Line**, São Leopoldo, n.247, p.4-7, 10 dez. 2007. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com\\_tema\\_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=876&id\\_edicao=275](http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com_tema_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=876&id_edicao=275)>. Acesso em: 25/07/2009.

BUCKUP, L. **As florestas encantadas.** 18 de abri. 2007. Disponível em: <<http://www.diegocasagrande.com.br/index.php?flavor=lerArtigo&id=424>>. Acesso em: 05/02/2009

BUCKUP, L.; SUERTEGARAY, D.; NABINGER, C.; BRACK, P.; BLOLDRI, I.I.; LANNA, A.E.; PILLAR, V. P.; BUCKUP, G.B. **Porque respeitar o zoneamento elaborado pelos técnicos.** Cadernos NATBRASIL, Porto Alegre, 29 de maio de 2007. Disponível em: [http://www.natbrasil.org.br/Docs/monoculturas/parecer\\_zoneamento\\_2007.pdf](http://www.natbrasil.org.br/Docs/monoculturas/parecer_zoneamento_2007.pdf) Acesso em 26/6/2009.

CADERNOS DO INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **A Monocultura do Eucalipto: Deserto Disfarçado de Verde?** Universidade do Vale do Rio dos Sinos. N° 27, 2008.

CAIXA RS. **Projeto Estruturante Madeira RS.** Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Agosto de 2008. Disponível em: <http://www.caixa.rs.gov.br/detalhe.php?acao=noticia&cod=442&pag=9&id=1> Acesso em:15/07/2009.

CAIXA RS. **Políticas Públicas – Programa de Qualificação Cadeia Madeira RS.** Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: [WWW.congressoflorestalrs.com.br](http://WWW.congressoflorestalrs.com.br) Acesso em 23/11/2009.

CHOMENKO, L. **Implantação de monoculturas: o desenvolvimento na metade sul do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.ecoagencia.com.br/>>. Acesso em: 14/08/2009.

CHOMENKO, L. Pampa: um bioma em risco de extinção. **Revista Instituto Humanitas Unisinos - IHU On Line**, São Leopoldo, n.247, p.4-7, 10 dez. 2007. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/ihu\\_online/](http://www.unisinos.br/ihu_online/)>. Acesso em: 29/04/2009.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Relatório de Trabalho e Resultados da Câmara Técnica de Biodiversidade e políticas Florestais do CONSEMA.** Outubro de 2009. Disponível em:



[http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/silvicultura/Relat\\_consolidados.pdf](http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/silvicultura/Relat_consolidados.pdf)

Acesso em 22/12/2009.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução N° 227/2009. Aprova alterações no Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura de que trata a Resolução CONSEMA de 09 de Abril de 2008 e dá outras providências.** Novembro de 2009. Disponível em:

[http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam\\_silvic.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam_silvic.asp) Acesso em 02/02/2010.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Parecer sobre o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura.** Março de 2008.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução CONSEMA N° 187/2008. Aprova o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura no Rio Grande do Sul.** Abril de 2008. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam\\_silvic.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam_silvic.asp) Acesso em 12/09/2009.

DOSSIÊ DESERTO VERDE. **O Latifúndio do Eucalipto.** Relatório elaborado pela Bancada do PT na Assembléia Legislativa RS. Março de 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Notícias sobre a silvicultura no RS.** 2006, 2007 e 2008. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/>>. Acesso em: 14/3/2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - FEE. **Mapa de Cultivos florestais comerciais no Rio Grande do Sul.** 2007. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/.php>>. Acesso em: 19/04/2009

FUNDAÇÃO ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **Mapa de localização dos cultivos comerciais de eucalipto no Rio Grande do Sul.** Impactos dos Investimentos na Cadeia Florestal sobre a Economia do Rio Grande do Sul. 2008. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg\\_impactos\\_dos\\_investimentos.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_impactos_dos_investimentos.php)>. Acesso em: 21/12/2008.

GRUPO DE TRABALHO DO BIOMA PAMPA. **Manifestação Equipe Técnica IBAMA – GT Bioma Pampa – em relação ao Zoneamento Ambiental da Silvicultura no Estado do RS. (Resolução 187/2008).** Conforme Ordem de Serviço n° 37 de 29/09/2006 - SUPES/RS. Julho de 2008.

INFORMATIVO INGA. **Ação Popular que pede a anulação da votação do Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura (ZAS) será despachada essa semana.** INGA Estudos Ambientais. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Outubro de 2008. Disponível em <http://www.inga.org.br/?p=249> Acesso em: 22/03/2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Manifestação da Equipe Técnica do IBAMA – Grupo de Trabalho do Bioma Pampa – Sobre o Zoneamento Ambiental para a Atividade da Silvicultura no Rio Grande do Sul aprovado pelo CONSEMA (Resolução n° 187/2008).** 2008. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/wpcontent/files/MANIFESTA%C3%87%C3%83O%20DA%20EQUIPE%20T%C3%89CNICA%20DO%20IBAMA.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

JORNAL CELULOSE ON LINE. **Câmara Técnica de Silvicultura do CONSEMA aprova por unanimidade o novo ZAS.** Novembro de 2009. Disponível em: [HTTP://celuloseonline.com.br](http://celuloseonline.com.br) Acesso em: 10/12/2009.

JORNAL DIÁRIO POPULAR. **Programa Proflora liberou 163 projetos de financiamento para o setor florestal na Metade Sul.** Pelotas/RS, 12 de julho de 2005.

JORNAL VALOR ON LINE. **Eucaliptos vão mudar o cenário nos pampas.** Reportagem  
André Vieira. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 23 mar. 2009.

MADEIRA, M. Zoneamento Ambiental da Silvicultura. Um documento morto? **Revista Instituto Humanitas Unisinos - IHU On Line**, São Leopoldo, n.247, p.4-7, 10 dez. 2007.

Disponível em:

<[http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com\\_tema\\_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=876&id\\_edicao=275](http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com_tema_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=876&id_edicao=275)>. Acesso em: 01 abr. 2009.

MARCHEZAN, A. M. M. A expansão da Silvicultura e a aplicação dos instrumentos de proteção ao meio ambiente. In: BENJAMIN, A. H.; LECEY, E.; CAPELLI, S. (Orgs). **Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia.** 1.ed. São Paulo. Impresso Oficial do estado de SP, 2008, v.1, p.03-12.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.** Maio de 2006. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/pgn/id404.htm>>. Acesso em: 25/07/2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Encaminhamento das Reuniões sobre Silvicultura no Ministério Público.** 2005 e 2006. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/pgn/id404.htm> Acesso em: 22/09/2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Legislação Ambiental e Poluição Biológica.** Apresentação na 50ª Reunião do Conselho de Meio Ambiente - CONMAM. Procuradora Ana Maria Marchesan. Abril de 2006. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/pgn/id405.htm> Acesso em: 23/06/2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Cultivos Monoculturais de Árvores Exóticas na Metade Sul do Rio Grande do Sul.** Apresentação na 50ª Reunião do Conselho de Meio Ambiente - CONMAM. Bióloga Luíza Chomenko. Abril de 2006. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/pgn/id405.htm> Acesso em: 23/06/2009.

PILLAR, V. D., BOLDRINI, I. I., HASENACK, H., JACQUES, A. V. A., BOTH, R., MÜLLER, S. C., EGGERS, L., FIDELIS, A., SANTOS, M. M. G., OLIVEIRA, J. M., CERVEIRA, J., BLANCO, C., JONER, F., CORDEIRO, J. L. e PINILLOS GALINDO, M. **Workshop "Estado atual e desafios para a conservação dos campos"**.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 24 p. 2006. Disponível em <http://ecoqua.ecologia.ufrgs.br>. Acesso em: 25/06/2009.

PINHEIRO, S. **Cartilha do Eucalipto**. Porto Alegre: Fundação Juquira Candiru, 2006.

REVISTA DO INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – IHU *On Line*. **Não podemos plantar indiscriminadamente eucalipto - entrevista com Mauro Schumacher**. 15 de mai 2008. Disponível

em:<[http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=13994](http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=13994)>. Acesso em: 23/05/2009.

REVISTA DO INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – IHU *On Line*. **Pampa: uma fronteira em extinção**. 10 dez. 2007. Disponível em:

<[http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com\\_tema\\_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=876&id\\_edicao=275](http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com_tema_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=876&id_edicao=275)>. Acesso em: 23/08/2009

REVISTA DO INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – IHU *On Line*. **O RS quer se configurar como site mundial de silvicultura, afirma presidente da Caixa RS**. 23 mai. 2007. Disponível em:

<[http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=7350](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=7350)>. Acesso em: 12/10/2009.

REVISTA DO INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – IHU **O Pampa e o monocultivo de eucalipto**. Edição Nº 247, 10/12/2007.

SCHNADÉLBACH, C. V.; PICOLI, L. R. **O Pampa em Disputa: a biodiversidade ameaçada pela expansão das monoculturas de árvores**. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra Brasil, 2007.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. **Comitê do APB Florestal cria novo grupo de trabalho técnico: GT Investimentos Industriais de Base Florestal**. Notícias do Piratini, 25/04/2006.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS – SEDAI. **Base Florestal conta com Comitê de Gestão**. Dezembro de 2004. Disponível em <http://www.sedai.rs.gov.br/noticiaView.php?idNoticia=616> Acesso em: 10/06/2009.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS – SEDAI. **Comitê do APB Florestal discute zoneamento ambiental**. Junho de 2006. Disponível em: <http://www.sedai.rs.gov.br/noticiaView.php?idNoticia=436> Acesso em: 22/07/2009.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS – SEDAI. **Estado conquista investimento de 4,9 bilhões na Metade Sul**. Abril de

2008. Disponível em <http://www.sedai.rs.gov.br/noticiaView.php?idNoticia=135>  
Acesso em 12/08/2009.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS – SEDAI. **Plano Estratégico Programa Floresta-Indústria**. Disponível em: <http://www.sedai.rs.gov.br/>. Acesso em: 24 mai. 2009.

SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL – SEMA; FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – FEPAM; FUNDAÇÃO ZÔOBOTÂNICA – FZB. **Danos reais e potenciais das monoculturas de árvores exóticas sobre as comunidades e biota regional**. Porto Alegre, janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.multiweb.ufsm.br/web/cpdeventos/index.php?controle=detalhes&categoria=6&id=62> Acesso em 23/09/2009.

SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL – SEMA. **Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura**. 2007. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam\\_silvic.asp](http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/zoneam_silvic.asp). Acesso em: 13/05/2009.

SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL – SEMA. **Análise da Primeira Versão das Diretrizes para a Atividade de Silvicultura no Rio Grande do Sul**. 23 abr. 2007. Disponível em: [http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/doc/relatorio\\_sema.pdf](http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/doc/relatorio_sema.pdf). Acesso em: 21/07/2009.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA – SBS. **Dados sobre a produção florestal no Brasil em 2005**. Disponível em: <http://www.sbs.org.br/estatisticas.htm>. Acesso em: 27/11/2009.

SILVA, E. F. . **Contestação ao Zoneamento Ambiental da Silvicultura elaborado pelos técnicos da FEPAM**. Revista de Iniciação Científica da ULBRA, 2008.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA – SBS. **Fatos e Números do Brasil Florestal de 2006**. Disponível em: <http://www.sbs.org.br/FatoseNumerosdoBrasilFlorestal.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2009.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA – SBS. **Produção Florestal**. 2007. Disponível em: <http://www.sbs.org.br/FatoseNumerosdoBrasilFlorestal.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2009.

STORA ENSO. **Creating Value. Projeto Rio Grande do Sul**. Apresentação em ppt. FEDERASUL, Porto Alegre, 26/04/2006.

TEIXEIRA FILHO, A. (Org.). **Eucaliptais: Qual Rio Grande Desejamos?** Pelotas, Rio Grande do Sul. 2008.

VIEIRA, A. **Eucaliptos vão mudar o cenário nos pampas do dia.** *Jornal Valor On Line*. 05 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

## APÊNDICE 1

### **O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE COMO ARENA DECISÓRIA: ATORES, SILVICULTURA E OUTROS TEMAS NO INTERIOR DO FÓRUM**

Este apêndice constitui um complemento à dissertação. Aqui se examina o funcionamento interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente, instância máxima de decisão sobre políticas ambientais no Rio Grande do Sul, de acordo com o Código Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (Lei Nº 11.520/2000). Trata-se de uma arena com grande poder de decisão sobre as políticas da área, uma vez que a lei determina sua responsabilidade na aprovação e acompanhamento da Política Estadual de Meio Ambiente. Por ser um espaço vital para a conformação das políticas da área, observa-se uma altíssima influência dos gestores, tanto estaduais quanto municipais na definição das decisões tomadas dentro do conselho. ONGs ambientalistas e outros atores sociais têm pouca influência sobre as decisões. O papel das ONGs limita-se à influência sobre a agenda, tendo sucesso, algumas vezes, em colocar determinados temas de seus interesses na pauta de discussões.

Examina-se aqui a dinâmica do processo da política de silvicultura no interior do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). É dada ênfase 1) à dinâmica interna de funcionamento do fórum, 2) a participação dos diversos atores que o compõem e 3) como esta dinâmica interna afetou a discussão e a definição sobre a política de silvicultura. Foi realizado um recorte temporal que compreende os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008. Este recorte refere-se ao ano em que o tema da silvicultura entra na agenda de discussões do conselho, até o ano de 2008, em que é votado o “segundo modelo” de ZAS. Embora aquele modelo de ZAS tenha sido anulado por via judicial e outro modelo tenha sido aprovado em novembro de 2009, este recorte temporal circunscreve um período em que as discussões sobre a política de silvicultura estiveram na ordem do dia no CONSEMA. Como já foi apontado acima, a partir da votação de abril de 2008, o tema praticamente saiu da pauta de discussões, tendo ingressado novamente apenas no ano seguinte para a aprovação da proposta de consenso.

Foi realizada uma análise documental a partir das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSEMA, constituindo um *corpus* de 37 documentos, entre janeiro

de 2005 e abril de 2008. As atas em questão constituem um rico material de análise para se verificar a dinâmica interna de funcionamento e as distribuições de poder no interior do CONSEMA. Isso porque as falas e intervenções de todos os participantes são transcritas na íntegra, e não em forma narrativa ou resumida. Assim, é possível que se analise os termos usados por cada participante, sua forma de intervenção, e maneira como se colocam nos debates. Isso, por sua vez, permite que se vislumbre com detalhes as dinâmicas de discussão e de interação entre os diversos atores envolvidos. Além do mais, diminui o poder de intervenção de quem realiza as transcrições. Essa limitação do poder de intervenção do transcritor também é reforçada pela aprovação da ata da reunião anterior no plenário da reunião seguinte. Neste momento, os conselheiros fazem revisões e corrigem aspectos de suas falas que tenham sido transcritos de forma errada ou incompleta.

Para a análise da dinâmica interna do CONSEMA se considerou a participação dos atores nos processos de discussão e debate em plenário, e também os temas principais que foram discutidos ao longo do período em que foi feito o recorte temporal.

### **O CONSEMA como arena de tomada de decisão**

A discussão sobre a necessidade de uma política de silvicultura no Rio Grande do Sul, entra “oficialmente” na agenda governamental, conforme demonstrado no capítulo anterior, a partir da constituição do APB Florestal. Era nesse espaço que se concentravam as discussões e eram traçadas as diretrizes da política pública. No CONSEMA, no momento (outubro de 2005) em que foi solicitado que fosse instituído um ponto de pauta sobre a silvicultura<sup>55</sup>, um membro da coalizão pró-expansão da silvicultura explicava que o pedido “deveria ser encaminhado ao APB Florestal. Toda a discussão está correndo lá dentro.” (CONSEMA, 2005). Este, quando entrevistado para esta pesquisa, fez a ressalva de que a discussão sobre a política teria de sair do APB Florestal e ser direcionada ao CONSEMA, pois aquele seria o espaço legítimo de definição sobre a política:

o regramento teria que ser dado, ou por lei estadual, decreto da governadora e tal, ou uma resolução do CONSEMA. Ora, indo

---

<sup>55</sup> Solicitação feita pelos representantes das ONGs ambientalistas e pelo representante das Bacias Hidrográficas.

pelo CONSEMA, o regramento seria muito mais legítimo, pois lá estão vários setores da sociedade civil, etc. De qualquer forma, por lei, o norte teria de ser dado pelo CONSEMA. (ENTREVISTA 6, Coalizão pró-expansão da silvicultura)

Ou seja, havia um regramento institucional que atribuía ao CONSEMA o status de espaço onde, ao fim de todas as discussões e debates, a política teria de ser votada e referendada. Este espaço se constituía, assim, como uma arena decisiva na definição da política de silvicultura.

Ao longo do processo houve algumas polêmicas em torno da atribuição e da legitimidade do CONSEMA como fórum de decisão sobre a política. Um foco de tensão que esteve sempre atente foi em relação à atuação de deputados que desejavam que a discussão sobre a política de silvicultura fosse deslocada do CONSEMA para a Assembléia Legislativa. Em debates e audiências da Comissão de Agropecuária da Assembléia era comum que houvesse intervenções defendendo que aquele seria o espaço legítimo para a definição da política. Este fato levou a intervenções em reuniões do CONSEMA, no sentido de reafirmar a legitimidade daquele espaço:

Representante Comitê de Bacias: É muito estranho e muitos deputados, na verdade, que nunca se interessaram pela questão ambiental, nunca tiveram dentro da sua linha de política pública a variável ambiental, querem levar a discussão para a Assembléia. Quer dizer, tem uma força política muito forte dentro da Assembléia Legislativa de desconstituir este Conselho, isso está posto, é só ver nas plenárias, de dizer que este Conselho não tem legitimidade para discutir a questão ambiental, justamente em um momento em que se começa a fazer a interferência no modelo econômico proposto. Quer dizer, enquanto nós ficávamos aprovando resoluçãozinha que não influenciava na vinda de muita grana era uma maravilha, agora, quando é para colocar o guizo no gato tu podes pegar aquela tribuna legislativa que tem um monte de deputado defendendo que este Conselho não é legítimo. (ATA CONSEMA, 19/04/2008)

Embora houvesse essas tentativas provenientes de outros espaços decisórios, o regramento institucional da área ambiental era (e é) muito claro em definir o conselho de meio ambiente como o órgão legítimo de deliberação e definição das políticas da área ambiental. Dessa forma, por mais importante que fosse a silvicultura para o setor econômico, a aprovação de uma política regulatória para esta atividade teria de ser discutida no CONSEMA. Por sua vez, a existência deste arcabouço institucional que dava ao CONSEMA tanta importância na decisão final, influenciava no comportamento dos atores envolvidos no processo da política, que se viam compelido a reunirem forças para influenciar na dinâmica das decisões tomadas ali dentro. Este fato ficou claro em



algumas entrevistas com integrantes da coalizão favorável à expansão da silvicultura, que destacaram o “erro estratégico” de alguns aliados, que teriam “desprezado o CONSEMA”, considerando que seria possível “passar por fora” daquele espaço, ou então, impor-se de uma forma que “atropelasse” os oponentes. E um entrevistado, conselheiro e membro do APB Florestal concluía sua reflexão sobre a forma de atuação de sua coalizão, que contava com o poderio econômico das empresas de celulose, o poder político do governo do estado, de um grupo de deputados estaduais e dos municípios, com seus prefeitos e vereadores, além da ampla “mobilização da sociedade civil” nas audiências públicas, destacando que mesmo com tudo isso, não havia sido possível aprovar uma política de seu interesse com a seguinte avaliação: *“Hoje em dia, com entidades ambientalistas presentes, com Ministério Público envolvido, tu não atropela mais. Ficou tudo muito mais complicado, tem que sentar e ouvir o outro lado.”* (ENTREVISTA 6)

Dados estes fatores, por mais que houvesse tentativas de “desconstituir o CONSEMA”, e assim “levar a discussão para a Assembléia”, a questão da silvicultura acabou mesmo sendo decidida em votações no conselho. Embora o processo da política passasse por uma série de outros espaços, a decisão final se daria no plenário do CONSEMA. Assim, foi realizada uma análise longitudinal da dinâmica interna desse fórum, focando em dois aspectos principais, que dizem respeito diretamente à questão da tomada de decisão sobre a política de silvicultura: 1) a participação dentro do fórum, no sentido de verificar quais eram os atores mais atuantes e a distribuição do poder naquele espaço e 2) a distribuição dos principais temas de política pública discutidos em plenário, e como estes temas concorreram, ao longo do tempo, concorreram com a discussão sobre a política de silvicultura.

### **A dinâmica interna do CONSEMA e a participação de seus integrantes**

A composição do CONSEMA é constituída de 29 conselheiros, representantes de secretarias de estado, órgãos da estrutura administrativa da área ambiental, e entidades, associações e organizações da sociedade. O quadro abaixo contém a composição do CONSEMA, de acordo com a Lei Nº 10.330/94, que determina a criação do conselho e faz a seguinte distinção entre representantes governamentais e não-governamentais:

<b>Governamentais</b>	<b>Não-governamentais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria Estadual de meio Ambiente (SEMA);</li> <li>• Secretaria de Saúde;</li> <li>• Secretaria de Agricultura e Abastecimento;</li> <li>• Secretaria de Infra-estrutura e Logística;</li> <li>• Secretaria da Educação;</li> <li>• Secretaria da Cultura;</li> <li>• Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais;</li> <li>• Secretaria de Obras Públicas e Saneamento;</li> <li>• Secretaria do Planejamento;</li> <li>• Secretaria da Justiça;</li> <li>• Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul;</li> <li>• Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA);</li> <li>• Centro de Biotecnologia do Rio Grande do Sul;</li> <li>• Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG Associação Gaúcha de proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN);</li> <li>• ONG INGÁ;</li> <li>• ONG Mira-Serra;</li> <li>• ONG Amigos da Terra;</li> <li>• ONG Amigos da Floresta;</li> <li>• Instituição Universitária Pública (UFRGS);</li> <li>• SINDIÁGUA;</li> <li>• Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG);</li> <li>• Federação das Indústrias (FIERGS);</li> <li>• Federação da Agricultura (FARSUL);</li> <li>• Sociedade de Engenharia do RS;</li> <li>• Comitê de Bacias Hidrográficas.</li> </ul>

Fonte: Lei Nº 10.330/94

O posicionamento dos participantes do CONSEMA em relação ao tipo de política de silvicultura pode ser delimitado de acordo com a tabela abaixo:

<b>Política de silvicultura como instrumento de fomento ao “desenvolvimento sustentável”</b>	<b>Política de silvicultura como instrumento de preservação do Bioma Pampa</b>	<b>Posição intermediária</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria Estadual de meio Ambiente (SEMA);</li> <li>• Secretaria de Saúde;</li> <li>• Secretaria de Agricultura e Abastecimento;</li> <li>• Secretaria de Infra-estrutura e Logística;</li> <li>• Secretaria da Educação;</li> <li>• Secretaria da Cultura;</li> <li>• Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA);</li> <li>• ONG AGAPAN;</li> <li>• ONG INGÁ;</li> <li>• ONG Mira-Serra;</li> <li>• ONG Amigos da Terra;</li> <li>• Comitê de Bacias Hidrográficas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição Universitária Pública (UFRGS);</li> <li>• SINDIÁGUA;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Obras Públicas e Saneamento;</li> <li>• Secretaria do Planejamento;</li> <li>• Secretaria da Justiça;</li> <li>• Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul;</li> <li>• Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM).</li> <li>• ONG Amigos da Floresta;</li> <li>• Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG);</li> <li>• Federação das Indústrias (FIERGS);</li> <li>• Federação da Agricultura (FARSUL);</li> <li>• Sociedade de Engenharia do RS;</li> </ul>		
---	--	--

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2005-2008

A distribuição acima corresponde à distribuição dos atores integrantes da coalizão pró-expansão da silvicultura, e do grupo contrário à sua expansão da Metade Sul, de acordo com sua disposição nos debates ocorridos no CONSEMA. A superioridade numérica do grupo favorável a uma política menos restritiva à expansão da atividade de silvicultura lhe permitia vencer qualquer votação, sem a necessidade de grandes acordos ou buscas por consensos.

Um ponto muito discutido, ao longo dos quatro anos analisados, foi relativo à imposição do governo do estado na nomeação das entidades da sociedade civil. No início do ano de 2005 o governo do estado nomeou a ONG “Amigos da Floresta” para ocupar uma das cinco vagas destinadas às entidades ambientalistas. Ocorre que a nomeação das ONGs ambientalistas, de acordo com uma resolução do próprio CONSEMA, deveria se dar a partir da indicação de um fórum que congrega as entidades ambientalistas do Rio Grande do Sul, a Associação Permanente de Defesa do Meio Ambiente (APEDEMA). Esta resolução, porém, não tem força de lei, e o governo, aproveitando-se da brecha legal, desconsiderou a indicação da APEDEMA, que seria em favor da ONG Amigos da Terra, e indicou a Amigos da Floresta. Esta ONG representava interesses de setores ligados à atividade de silvicultura e, além disso, não estava inscrita no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (CNEA). Essa

situação levou a que, na reunião de julho de 2005 um conjunto de entidades ambientalistas<sup>56</sup> levassem ao CONSEMA uma nota de repúdio à

forma arbitrária, ilegal e desrespeitosa como tal Entidade assumiu de forma irregular a vaga da tradicional e respeitada mundialmente por sua atuação na defesa do meio ambiente, a organização não-governamental ambientalista Núcleo Amigos da Terra Brasil. (ATA CONSEMA, 21/07/2005)

Porém, apesar dos protestos e das notas de repúdio elaboradas ao longo dos quatro anos em que se analisou as atas das reuniões, a ONG Amigos da Floresta seguiu ocupando seu lugar no CONSEMA. Conforme um entrevistado, representante de uma ONG ambientalista: *“Os ambientalistas, que já tinham uma representação reduzida, ainda perderam uma vaga, já que a Amigos da Floresta sempre vota com o governo e no interesse das empresas.”*

Um ponto deve ser destacado em relação à presença da ONG Amigos da Floresta no CONSEMA. Da reunião ordinária do CONSEMA de junho de 2005, até a reunião de julho de 2007, esta organização não-governamental teve como representante um professor universitário e pesquisador da área florestal, grande incentivador da silvicultura no estado. Já na reunião seguinte, agosto de 2007, este mesmo professor participava como representante da secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI). Ou seja, no espaço de um mês um indivíduo que, havia dois anos, estava posicionado na esfera societal, passa à esfera governamental. Esse fenômeno diz respeito a uma característica de processos de política pública que tem sido muito destacada na literatura (CÔRTEZ, 2005, 2006, 2009; PRINCEN, 2007; SILVA, 2007): a “migração” de atores da esfera estatal para societal, e vice-versa. No caso aqui analisado isso ocorreu de ambos os lados da disputa em torno da política de silvicultura. Afinal, no grupo favorável a uma política mais restritiva e voltada à preservação da biodiversidade e menos voltada para o desenvolvimento econômico também existiam atores posicionados na esfera societal (ONGs, movimentos sociais) quanto na esfera governamental (quadros técnicos da SEMA, FEPAM e FZB, IBAMA, etc.) e judiciária.

---

<sup>56</sup> Assinaram a nota: Associação Ambientalista Internacional - PANGEA, Associação Amigos do Meio Ambiente - AMA, Associação Ambientalista Biguá, Associação Bento-Gonçalves de Proteção ao Ambiente Natural - ABEPAN, Associação Canoense de Proteção ao Ambiente Natural - ASCAPAN, Associação Ecológica Canela - ASSECAN, Associação Ecológica Parceiros da Natureza - ASEPAN, Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, Associação para Gerenciamento Ambiental - ALGA, Ação Nascente da Maquiné - ANAMA, Associação de Proteção Natural do Vale do Gravataí - APN-VG, Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Camaquã - APROMAC, Associação São-Borjense de Proteção ao Ambiente Natural - ASPAN, Centro de Estudos Ambientais - CEA, Comissão de Luta pela Efetivação do Parque Estadual de Itapuã - CLEPEI, Fundação Moã, Grupo Ambientalista Formigueiro - GAF, Grupo Ecológico Sentinela dos Pampas - GESP, Movimento Ambientalista Verdenovo, Movimento Roessler para Defesa Ambiental, Núcleo Amigos da Terra/Brasil - NAT, Núcleo Araçá Piranga, União Pedritense de Proteção ao Ambiente Natural - UPPAN, União Protetora do Ambiente Natural - UPAN.

## **Participação no CONSEMA e temas em evidência: ONGs, o poder dos municípios e a descentralização da gestão ambiental**

Esta caracterização da participação dos atores que compunham o CONSEMA foi realizada separadamente, de acordo com o ano. Assim, foi realizado um levantamento em separado para os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008. Foi realizado um recorte entre atores governamentais e societais. Nestes últimos, por sua vez foi realizada uma subdivisão, isolando as ONGs ambientalistas (menos a Amigos da Floresta). A classificação foi realizada no sentido de caracterizar a participação de todas as entidades que compõem o CONSEMA, tanto em relação ao número de intervenções em plenário, quanto ao volume destas intervenções. Assim, foram a partir: 1) do número de intervenções em plenário, 2) da contagem do total de caracteres e 3) O número de reuniões em que a entidade realizou intervenções em plenário. Em relação ao “tipo de participante” foi realizada a seguinte caracterização:

- Atores governamentais subdivididos pela representação:
  1. Das secretarias de estado;
  2. Dos municípios (FAMURS);
  3. Dos técnicos (FEPAM, FZB e IBAMA).
  
- Atores societais subdivididos pela representação:
  1. Das ONGs ambientalistas;
  2. Das entidades de classe (FARSUL, FIERGS, Sociedade de Engenharia, ONG Amigos da Floresta);
  3. Dos técnicos (Comitê de Bacias Hidrográficas, UFRGS).

O segundo aspecto verificado foram os temas discutidos no conselho ao longo dos quatro anos: 2005, quando o tema da silvicultura entra na agenda do fórum, 2006, 2007 e 2008, quando é votado o primeiro ZAS, no processo que seria depois anulado pela decisão judicial, que determinou que a decisão sobre a política de silvicultura fosse tomada a partir do debate entre técnicos, na Câmara Técnica de Biodiversidade. A análise dos temas de política pública teve o objetivo de 1) verificar o espaço ocupado pela questão da silvicultura nos debates do CONSEMA e 2) verificar o espaço ocupado por outros temas, realizando uma comparação.

## Temas de política pública e participação no ano de 2005

Neste ano foram realizadas 10 reuniões ordinárias. Foram contabilizadas as participações dos integrantes do CONSEMA mediante a contagem de suas intervenções em plenário, ao longo de todo o ano. Este levantamento foi realizado com o intuito de verificar o volume de participação dentro do fórum.

		Número de Intervenções	Número de Caracteres	Número de Reuniões
Governamentais	Secretarias	72	86.373	10
	Municípios	276	323.712	10
	Técnicos	64	64.616	10
	Sub-totais por segmento	<b>412</b>	<b>474.701</b>	
Sociais	ONGs ambientalistas	270	360.101	10
	Entidades de classe	74	82.437	10
	Técnicos	43	44.267	10
	Sub-totais por segmento	<b>387</b>	<b>486.805</b>	
Outros	Caixa RS	7	43.531	1
	Visitantes	45	49.913	9
	Jurídico	24	41.116	2
<b>total</b>		<b>875</b>	<b>1.096.066</b>	

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2005

Quando se compara a participação dos representantes posicionados na esfera governamental e societal, observa-se relativo equilíbrio, com os primeiros sendo responsáveis por 43,3% do volume total de discussões, e os segundos 44,4%. Porém “por dentro” destas esferas, se sobressai um ponto ao longo das reuniões de 2005: A altíssima frequência das ONGs ambientalistas e da representação dos municípios. Neste período, foram as ONGs ambientalistas e a representação dos municípios que praticamente monopolizaram o debate. Em relação aos últimos, é importante destacar que, em abril deste ano, assumia como presidente do CONSEMA, pelo voto dos pares, o representante da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Isso contribuiu para o elevado volume de participação dessa representação. Assim, o número de intervenções desta entidade, apenas, é maior que o de todos os outros sub-grupos.

Na categoria “outros” foi contada em separado a participação do presidente da agência de fomento Caixa RS, que apresentou a política de silvicultura ao CONSEMA na reunião de novembro. Nesta reunião o tema da silvicultura foi discutido pela primeira vez. Observe-se que este tema praticamente dominou a agenda, uma vez que, pelo volume de caracteres (43.531), é possível perceber que o presidente da Caixa RS falou mais do que outros sub-grupos, como as entidades de classe (22.437) ou os técnicos do âmbito societal (3.267) ao longo do ano inteiro.

Em relação aos temas que dominaram a pauta, deve-se destacar que a questão da municipalização da gestão ambiental ganhava cada vez mais espaço no CONSEMA. Em 2005 este tema esteve presente em sete das onze reuniões que ocorreram ao longo do ano. Os principais temas na agenda do fórum ao longo do ano foram: 1) Descentralização da gestão ambiental, 2) política de geração de energia – licenciamento para construção de hidrelétricas, 3) política de recursos hídricos, 4) política de resíduos sólidos, 5) política de silvicultura e 6) política estadual de biodiversidade. Através das atas foi possível realizar um levantamento do espaço que cada um destes temas recebeu nas discussões em plenário. Esse procedimento, da mesma forma que na medição da participação dos integrantes, foi realizado pela contagem dos caracteres de cada tema de política ao longo do ano. Não foi contabilizado o volume de discussão de outros pontos de pauta que são constantes nas reuniões, como leituras de atas de reuniões anteriores, avisos diversos, assuntos gerais, discussões sobre o funcionamento do conselho, questões administrativas diversas, fiscalização e aplicação de multas a empresas poluidoras, etc. Isso se deu porque a intenção desse levantamento foi a comparação entre o volume de discussão dos principais temas de política ambiental discutidos ao longo do ano. Assim é possível ter um indicativo do espaço ocupado pelo tema da silvicultura na agenda do CONSEMA, em relação aos demais temas de políticas públicas que ocuparam espaço na agenda do fórum. O foco, portanto, é na comparação entre o volume de discussão relativo aos principais temas de política pública, e o quanto esse volume ocupava no total geral das discussões em plenário.

### Caracteres por tema de política pública ao longo de 2005

	<b>Total Carac- teres</b>	<b>Descentrali- zação</b>	<b>Geração Energia</b>	<b>Recursos Hídricos</b>	<b>Resíduos Sólidos</b>	<b>Silvicultura</b>	<b>Biodiver- sidade</b>
<b>1ª Reunião</b>	129.632	33.474	37.662	0	0	0	0
<b>2ª Reunião</b>	65.127	0	52545	0	0	0	0
<b>3ª Reunião</b>	127.500	26.535	0	27.885	0	0	0
<b>4ª Reunião</b>	128.748	26.309	0	0	0	0	0
<b>5ª Reunião</b>	111.649	16.203	0	5.741	12.077	0	0
<b>6ª Reunião</b>	127.027	34.663	0	0	0	0	0
<b>7ª Reunião</b>	159.835	38.411	0	2.026	4.185	0	0
<b>8ª Reunião</b>	69.852	37.812	0	0	0	8.016	0
<b>9ª Reunião</b>	78.424	0	0	0	0	19.591	39.580
<b>10ª Reunião</b>	117.973	0	0	0	0	87.531	0
<b>Total</b>	<b>1.115.767</b>	<b>213.407</b>	<b>90.217</b>	<b>35.652</b>	<b>16.262</b>	<b>115.138</b>	<b>39.580</b>

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2005

Em 2005, conforme se observa, o tema da municipalização da gestão ambiental, descentralização, ou , no jargão do CONSEMA, a “qualificação dos municípios” predominou na agenda do fórum. Foi o tema que esteve presente em mais reuniões, e ocupou 19% do volume total de tudo o que foi falado no CONSEMA ao longo de todo o ano. Por outro lado, o tema da silvicultura começava a se destacar na dinâmica de discussões do fórum, estando presente em três reuniões e sendo o segundo tema a ocupar maior espaço nos debates, ficando com 10% do volume total de falas e intervenções ao longo do ano todo. Destaque-se que, na última reunião do ano, o tema da silvicultura foi o único tema de política ambiental a ser discutido, tendo ocupado 75% de todo o espaço de discussão. Isso indica a importância deste tema, que ao longo do período seguinte iria rivalizar com o tema da municipalização da gestão, principalmente nos anos de 2007 e 2008.

### Temas de política pública e participação no ano de 2006

Em 2006 foram realizadas 11 reuniões ordinárias. Neste ano o volume de participação dos representantes situados na esfera governamental foi muito maior que os da esfera societal, conforme se depreende dos dados da tabela abaixo.

		Número de Intervenções	Número de Caracteres	Número de Reuniões
Governamentais	Secretarias	97	113.020	11
	Municípios	253	231.938	11
	Técnicos	44	88.414	11
	Sub-totais por	<b>394</b>	<b>433.372</b>	



	segmento			
Sociais	ONGs ambientalistas	89	100.517	9
	Entidades de classe	74	86.788	11
	Técnicos	45	53.802	8
	Sub-totais por segmento	<b>208</b>	<b>241.107</b>	
Outros	Visitantes	15	29.995	8
	Jurídico	23	36.233	7
<b>Total</b>		<b>640</b>	<b>740.707</b>	

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2006

No ano de 2006 a proeminência da representação dos municípios em termos de intervenções e volume de participação continuou acima de todos os demais. Apenas esta entidade foi responsável por 40% de todas as intervenções em plenário ao longo de todo o ano. Quando se verifica o volume de intervenções, pela contagem dos caracteres, esse percentual ainda aumenta: 58,5%. O presidente do CONSEMA, neste período ainda era o representante da FAMURS (o mandato é de dois anos), o que explica em parte a elevada participação. Mas a explicação maior reside no interesse dos municípios em participarem do CONSEMA e terem ali aprovadas as políticas de seu interesse, principalmente as relativas à municipalização da gestão ambiental.

Por outro lado, salta à vista a baixa participação do segmento societal nas discussões ao longo do ano de 2006. Este segmento foi responsável por apenas 29,8% do total das intervenções feitas em plenário ao longo do ano. Quando se observa o volume destas intervenções, pela contagem dos caracteres, este percentual ainda diminui: 22,3% do total. Dentro da esfera societal, também se destaca a baixa participação das ONGs ambientalistas: Apenas 13%, tanto das intervenções feitas quanto do volume ocupado no total de caracteres. A explicação para estes números residui em um fator relativo ao poder exercido por agentes externos, como o governo estadual, na dinâmica interna do fórum: A polêmica em relação à vaga ocupada pela ONG Amigos da Floresta, indicada por decreto do vice-governador, em uma ação que “passava por cima” da decisão do fórum de ONGs ambientalistas do estado, a APEDEMA. Uma vez que as ONGs ambientalistas não reconheciam a legitimidade da Amigos da Floresta no CONSEMA, sua ação no fórum, ao longo do ano, se deu muito em função de procurar restabelecer a vaga para a ONG Amigos da Terra. Neste período, uma ONG chegou a se retirar do CONSEMA, em protesto, apenas três entidades

ocuparam as vagas destinadas às (cinco) organizações ambientalistas. Além disso, o tema da nomeação das ONGs para o CONSEMA esteve na agenda de discussões freqüentemente, até mais do que alguns temas de política pública. Foi objeto de discussões em plenário em seis das 11 reuniões, e ocupou um espaço maior, no que diz respeito ao volume de discussões – 51.480 caracteres, 6% das discussões ao longo do ano – do que temas como resíduos sólidos e mesmo a política de silvicultura.

O ano de 2006, portanto, representou um refluxo na atuação e participação das ONGs, no que diz respeito ao volume de intervenções em plenário. A dinâmica interna do CONSEMA, influenciada por uma lógica institucional externa, que permitia ao governo interferir nas nomeações de atores sociais afetou, portanto, a forma como as ONGs ambientalistas agiram dentro do conselho. Houve uma espécie de “desincentivo” à participação e ao envolvimento dessas entidades na dinâmica interna de discussões do CONSEMA. Isso pode ser verificado também pela presença em reuniões: Em duas reuniões não foram registradas as presença dos representantes das ONGs ambientalistas, enquanto representações de secretarias, municípios e entidades de classe estiveram presentes em todas as 11 reuniões.

Em relação aos temas predominantes na agenda do CONSEMA, em 2006 prosseguiu a “hegemonia” do tema da descentralização da política ambiental. Apenas em três reuniões ele não esteve na pauta de discussões. Interessante também é destacar que o tema da política de silvicultura, ao contrário, passou ao largo das discussões no conselho, estando presente em apenas três das 11 reuniões realizadas no ano, e com pouco volume nas discussões. Este fato pode ser explicado, dentre outras razões, pelo fato de as ONGs ambientalistas, em 2006, estarem “tomando pé” das discussões, e tendo conhecimento dos planos de expansão da silvicultura e dos projetos de mega empreendimentos por parte das grandes indústrias produtoras de celulose. Neste ano predominaram na agenda do CONSEMA os seguintes temas: 1) Descentralização da gestão ambiental, 2) energia – licenciamento para construção de hidrelétricas, 3) recursos hídricos, 4) resíduos sólidos, 5) silvicultura.

### Caracteres por tema de política pública ao longo de 2006

	<b>Total Caracteres</b>	<b>Descentralização</b>	<b>Geração Energia</b>	<b>Recursos Hídricos</b>	<b>Resíduos Sólidos</b>	<b>Silvicultura</b>
<b>1ª Reunião</b>	66.298	29.734	0	0	2.438	3.598
<b>2ª Reunião</b>	87.991	36.750	24.585	0	13.022	0
<b>3ª Reunião</b>	92.930	0	0	0	0	30.883
<b>4ª Reunião</b>	75.496	5.581	0	0	0	0
<b>5ª Reunião</b>	51.798	2.091	0	0	0	13.030
<b>6ª Reunião</b>	78.883	0	22.812	5.663	0	24.809
<b>7ª Reunião</b>	4.014	0	0	0	0	0
<b>8ª Reunião</b>	111.664	22.583	0	0	0	0
<b>9ª Reunião</b>	115.809	6.948	0	53.977	0	0
<b>10ª Reunião</b>	78.118	15.319	14.417	0	0	0
<b>11ª Reunião</b>	59.285	16.019	0	3.804	0	0
<b>Total</b>	<b>822.286</b>	<b>135.022</b>	<b>61.814</b>	<b>63.444</b>	<b>15.460</b>	<b>45.320</b>

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2006

Observa-se que o tema da descentralização continuou predominante na agenda, embora em percentual um pouco menor do que em 2005: Naquele ano o tema ocupou 19% de tudo o que foi falado e discutido no conselho, enquanto em 2006 esse volume caiu para 16%. Porém trata-se de um percentual ainda alto, se comparado com a soma de todos os outros temas, que foi de 22% de todo o volume de discussões.

O tema da municipalização da gestão ambiental firmava-se como “*a grande pauta*” (ENTREVISTA 10) da política ambiental estadual, sendo inclusive motivo de críticas por parte de integrantes do movimento ambientalista, que acusavam o governo estadual de estar apenas querendo transferir responsabilidades para o âmbito municipal. Essa política seria induzida pela falta de estrutura dos órgãos estaduais para realizar a fiscalização e gestão ambiental. Assim, em vez de reforçar essa estrutura, do ponto de vista da escolha dos gestores, seria mais vantajoso transferir essas competências para a esfera municipal.

### **Temas de política pública e participação no ano de 2007**

Em 2007 foram realizadas 11 reuniões ordinárias no CONSEMA, e nesse ano aconteceu “a volta” das ONGs, que tiveram participação reduzida em 2006. Não só as ONGs, como também as demais entidades representativas de setores da sociedade aumentaram seu volume de participação e envolvimento nas discussões em plenário, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

		Número de Intervenções	Número de Caracteres	Número de Reuniões
Governamentais	Secretarias	81	113.284	11
	Municípios	147	184.348	11
	Técnicos	56	72.564	6
	<b>Sub-totais por segmento</b>	<b>244</b>	<b>370.196</b>	
Sociais	ONGs ambientalistas	284	209.081	11
	Entidades de classe	109	124.638	11
	Técnicos	49	57.757	8
	<b>Sub-totais por segmento</b>	<b>362</b>	<b>391.476</b>	
Outros	Visitantes	40	59.577	9
	Jurídico	14	44.485	4
	<b>Sub-total</b>	<b>54</b>	<b>104.062</b>	
<b>Total</b>		<b>660</b>	<b>865.734</b>	

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2007

Se em 2006 os representantes da esfera societal tinham sido responsáveis por apenas 29% do volume de intervenções em plenário, enquanto os representantes governamentais detinham quase 60% do total, em 2007 houve maior equilíbrio. Em relação ao total de intervenções em plenário, os representantes governamentais foram responsáveis por 36% do total, enquanto os sociais fizeram 54% das intervenções em plenários. Em relação ao volume das intervenções, porém, estes números se modificam e ficam mais próximos: Governamentais, 42% e sociais, 45% do total.

A representação dos municípios continuou extremamente participativa das discussões e debates, embora tenha se retirado da presidência do conselho. Quem assumia agora era o Secretário do Meio Ambiente, em uma ação estratégica do governo do estado, que se preocupava em ocupar a presidência do conselho tendo em vista a condução dos dois processos principais da área ambiental: a política de descentralização da gestão ambiental e a política de silvicultura. Observe-se, porém, que o volume de participação dos representantes das secretarias de estado permaneceu praticamente estável: Em torno de 13% do total.

A participação das ONGs ambientalistas, por sua vez, foi a maior: 24% do total do volume de intervenções em plenário. Embora a polêmica em torno da vaga destinada

à ONG Amigos da Floresta não tivesse ainda resolvida, havia certo consenso entre as entidades do movimento ambientalista de que, se não ocupassem espaço no CONSEMA, políticas como a de silvicultura (que neste momento já era de pleno conhecimento de todo o movimento ambientalista) seriam aprovadas naquele espaço sem nenhuma dificuldade. Além disso, 2007 era o ano em que os técnicos da FEPAM e FZB haviam enviado o primeiro modelo de ZAS para a discussão, e aquele documento, mais restritivo à expansão da silvicultura, gerava debates e disputas ferrenhas. Isso se refletiu nos temas em discussão na agenda do CONSEMA naquele ano, quando a silvicultura foi o segundo tema de política mais discutido, ficando atrás apenas da descentralização/municipalização.

Os temas que predominaram na agenda de discussões do CONSEMA em 2007 foram os seguintes: 1) Descentralização da gestão ambiental, 2) Geração de energia/licenciamento para hidrelétricas, 3) recursos hídricos, 4) resíduos sólidos, 5) silvicultura e 6) Fundo Estadual de Meio Ambiente.

	<b>Total Caracteres</b>	<b>Descentralização</b>	<b>Geração Energia</b>	<b>Recursos Hídricos</b>	<b>Resíduos Sólidos</b>	<b>Silvicultura</b>	<b>Fundo Estadual Meio Ambiente</b>
<b>1ª Reunião</b>	139.306	31.001	0	0	7.792	3.237	0
<b>2ª Reunião</b>	87.720	0	0	13.315	0	3.838	0
<b>3ª Reunião</b>	85.090	15.641	22.345	0	0	21.414	0
<b>4ª Reunião</b>	75.355	10.975	0	0	0	25.725	0
<b>5ª Reunião</b>	99.638	37.463	0	0	0	5.166	12.345
<b>6ª Reunião</b>	74.119	15.427	0	9.649	0	1.327	0
<b>7ª Reunião</b>	76.151	15.402	0	0	0	10104	0
<b>8ª Reunião</b>	71.622	33.728	12.624	0	0	0	0
<b>9ª Reunião</b>	67.192	0	0	0	0	62001	0
<b>10ª Reunião</b>	83.990	29.441	0	0	0	537	0
<b>11ª Reunião</b>	99.444	20.907	0	0	0	0	28.002
<b>Total</b>	<b>959.624</b>	<b>209.995</b>	<b>34.969</b>	<b>22.964</b>	<b>7.792</b>	<b>133.349</b>	<b>40.347</b>

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2007

Em 2007 observa-se que o tema da descentralização/municipalização da gestão ambiental novamente predominou na agenda de discussões do CONSEMA. Se em 2005 tinha ocupado 19% de todo o volume de discussões em plenário, e em 2006 16%, em 2007 esse percentual subiu a 21%. Em relação aos demais temas, com exceção da silvicultura, a diferença fica ainda mais gritante: 3,6% (geração de energia/hidrelétricas), 2,3% (resíduos sólidos) e 4, 2% (Fundo Estadual de Meio Ambiente).

Por outro lado, o tema da silvicultura aparecia rivalizando com o da municipalização, no que diz respeito à frequência na pauta de discussões: Esteve presente e foi discutido em nove das 11 reuniões. Em relação ao espaço ocupado na agenda total do CONSEMA, também havia um grande crescimento: De 10% em 2005 e 5% em 2006, para 13% em 2007. Tratava-se, portanto, do segundo tema de política pública mais discutido. O ápice seria alcançado em 2008. Neste ano a discussão sobre silvicultura, embora não se estendesse por todo o ano, seria a que ocuparia o maior espaço na pauta de discussões.

### **Temas de política pública e participação no ano de 2008**

No ano de 2008 foram realizadas 14 reuniões no CONSEMA. Além das 11 reuniões ordinárias, foram realizadas mais três extraordinárias: A primeira, dia 04 de abril, para votar o ZAS, foi cancelada, após as ONGs ambientalistas terem pedido vistas do processo, o que paralisou os trabalhos. Após, foi realizada a reunião do dia 09, onde foi aprovado o ZAS, no processo que seria anulado por decisão judicial. Em junho foi realizada mais uma reunião extraordinária, para a discussão da política de recursos hídricos. A distribuição da participação dos diversos segmentos foi a que segue na tabela abaixo.

		Número de Intervenções	Número de Caracteres	Número de Reuniões
Governamentais	Secretarias	99	158.458	11
	Municípios	189	209.345	11
	Técnicos	89	85.458	6
	<b>Sub-totais por segmento</b>	<b>377</b>	<b>453.261</b>	
Sociais	ONGs ambientalistas	377	310.724	11
	Entidades de classe	196	205.725	11
	Técnicos	54	62.825	8
	<b>Sub-totais por segmento</b>	<b>627</b>	<b>579.274</b>	
Outros	Visitantes	51	67.896	9
	Jurídico	17	42.898	4
	<b>Sub-total</b>	<b>68</b>	<b>110.794</b>	
<b>Total</b>		<b>1.072</b>	<b>1.143.329</b>	

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2008

Em 2008, assim como em 2007, quem mais participou e fez intervenções em plenários foram os representantes oriundos da esfera societal. Estes atores ocuparam quase o dobro do espaço ocupado pelos atores governamentais no total de intervenções. As representações de secretarias de estado se mantiveram na média histórica, em torno de 10% do total, enquanto a representação dos municípios esteve em torno de 17%, caindo em relação ao ano anterior (22%). O volume de participação das ONGs ambientalistas, por sua vez, aumentou em relação ao ano anterior (24%), atingindo 35% de todas as falas e intervenções em plenário.

Os principais temas que ocuparam a agenda do conselho foram: 1) Descentralização da gestão ambiental, 2) geração de energia-hidrelétricas, 3) recursos hídricos, 4) resíduos sólidos, 5) silvicultura, 6) política de qualidade do ar e 7) política de conservação da Mata Atlântica.

	<b>Total Carac.</b>	<b>Descen- tralização</b>	<b>Geração Energia</b>	<b>Recursos Hídricos</b>	<b>Resíduos Sólidos</b>	<b>Silvicult- tura</b>	<b>Qual. Ar</b>	<b>Cons. Mata Atlântica</b>
<b>1ª Reunião</b>	92.248	24.452	0	0	0	3.532	0	0
<b>2ª Reunião</b>	81.486	4.161	0	0	0	0	20.190	0
<b>3ª Reunião</b>	27.010	0	0	0	0	23.501	0	0
<b>4ª Reunião</b>	235.545	0	0	5.986	0	226.415	0	0
<b>5ª Reunião</b>	102.955	0	32.324	0	0	0	0	34.704
<b>6ª Reunião</b>	58.612	17.314	0	0	5.579	4.698	0	0
<b>7ª Reunião</b>	71.929	0	0	53.577	0	2.047	0	0
<b>8ª Reunião</b>	66.671	31.517	7.180	10.519	0	0	0	0
<b>9ª Reunião</b>	113.632	0	0	0	0	12.705	0	0
<b>10ª Reunião</b>	93.099	55.203	0	0	0	0	0	0
<b>11ª Reunião</b>	103.267	43.832	2.728	25.110	8.194	2.390	0	9.218
<b>12ª Reunião</b>	90.982	36.003	0	8.520	0	0	18.376	0
<b>13ª Reunião</b>	91.617	27.847	0	0	0	1.967	0	0
<b>14ª Reunião</b>	67.443	24.388	0	6.461	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1.296.496</b>	<b>264.717</b>	<b>42.232</b>	<b>110.173</b>	<b>13.773</b>	<b>277.255</b>	<b>38.566</b>	<b>43.922</b>

Fonte: Atas Reuniões CONSEMA 2008

Em 2008, assim como nos três anos anteriores, a política de descentralização/municipalização da gestão ambiental aparece como um dos temas principais da agenda de discussões do CONSEMA. Ocupou 20% de todo o volume de discussões do fórum ao longo de todo o ano. A novidade deste ano foi que a silvicultura ocupou espaço praticamente igual, pelo menos em números absolutos: 21% de todo o volume de discussões. Isso se deveu, principalmente, à reunião extraordinária de abril,

onde foi aprovado o primeiro ZAS. Observe-se que essa reunião (a 4ª da tabela) é a maior, pela contagem dos caracteres, em todo o período de quatro anos que compreende esta análise. A média de caracteres das reuniões ao longo do ano, excetuando-se a extraordinária de abril, foi em torno de 88.700. Esta reunião, destinada a um único tema, foi quase o equivalente a três reuniões normais do CONSEMA.

### **Considerações finais sobre participação e temas de política pública na dinâmica interna do CONSEMA**

O levantamento das intervenções em plenário realizado nas seções acima permite que se verifique, em primeiro lugar, quem são os atores que, em termos quantitativos, mais participam na dinâmica interna de discussões do fórum. Destacaram-se, considerando todo o período de quatro anos, a representação dos municípios, na esfera governamental, e a representação das ONGs ambientalistas, na esfera societal.

Na dinâmica das relações internas ao conselho, pode-se afirmar com segurança que a representação dos municípios tem grande influência. Afinal, trata-se de apenas uma entidade (FAMURS) representando a esfera municipal, enquanto que, representando o governo do estado são 10 vagas para secretarias, além de mais uma destinada à presidência da FEPAM, cargo de confiança do governador. A despeito disso, em todos os quatro anos analisados, esse único conselheiro sempre apresentou um volume de intervenções em plenário sempre superior a todo o “bloco” de representantes do governo do estado. Algumas secretarias não tiveram, ao longo de todo o período analisado, nenhum registro de intervenção. Contudo, isso não pode ser considerado um indicador de alguma “fragilidade” da representação do gestor estadual nos processos decisórios que ocorrem no âmbito do CONSEMA. Muito pelo contrário.

O ponto chave aqui são as alianças estabelecidas entre representantes provenientes das esferas governamental e societal. Os 11 integrantes do “bloco” de representantes do gestor estadual, mais a representação dos municípios, geralmente votavam em bloco. Na correlação de forças interna ao CONSEMA, este grupo de 12 conselheiros já teria condições de ganhar a maioria das votações, tendo em vista que a frequência média às reuniões do CONSEMA ficou em torno de 20 conselheiros ao longo do período analisado. Raras foram as reuniões em que houvesse 25 conselheiros, e não foi registrada uma única em que o *quorum* completo fosse atingido, isto é, 29 conselheiros. Porém, além dos 12 conselheiros que compunham a representação dos



gestores estadual e municipal, havia ainda um grupo formado por entidades societárias que geralmente votavam a favor das propostas de interesse do executivo. Grupo este composto por cinco entidades, inclusive uma ONG, a já citada Amigos da Floresta. Assim, esta articulação que atravessava as fronteiras entre esfera governamental e societal, detinha grande poder sobre as decisões tomadas pelo CONSEMA.

Do lado das ONGs ambientalistas, em que pese sua representação já ser reduzida, seus aliados eram em menor número. Incluía também setores governamentais, como os representantes do corpo técnico dos órgãos ambientais estaduais (FEPAM e FZB) e o representante do IBAMA. Mas este grupo, além de não ser tão coeso, raramente chegava a juntar oito conselheiros. Assim, a elevada participação das ONGs, em termos de intervenções em plenário e de espaço ocupado nos debates não se traduzia em influência efetiva sobre as votações ocorridas no CONSEMA. Conforme afirmava uma conselheira:

Assim... a gente não consegue influenciar política pública por dentro do CONSEMA. A gente não consegue nem abrir a caixa preta do Fundo Estadual do Meio Ambiente ... a municipalização: os municípios são qualificados muitas vezes sem base nenhuma. São só as ONGs ambientalistas, três ou quatro, que questionam. E tem mais um problema: Não conseguimos nos articular como deveríamos. Tem as divergências de pensamento, e muitas vezes não conseguimos superar estas divergências e acabamos brigando entre nós mesmos. (ENTREVISTA 2, ONG ambientalista)

Esta entrevistada chama a atenção para o fato de que atores que mais participam em discussões não são necessariamente, os que mais influenciam nas decisões. Mas se a capacidade de influência das ONGs ambientalistas é limitada, a despeito de sua altíssima participação nos debates, o que elas de fato fazem no contexto do CONSEMA? Pela análise das atas é possível perceber que sua atuação tem relativa eficácia em influenciar 1) na agenda dos temas discutidos no conselho e 2) como *veto players* em relação a determinadas decisões.

Em relação à influência na agenda de temas discutidos no CONSEMA, o exemplo maior é o da silvicultura. Esta discussão fatalmente cairia no conselho, mas já em 2005 as ONGs solicitaram a inclusão deste tema na pauta. Além disso, foram as responsáveis em mantê-lo em evidência ao longo do tempo, tendo papel decisivo para que, nos anos de 2007 e 2008 ele fosse um dos mais discutidos em plenário, conforme se verificou acima. Em relação ao papel de *veto players* (TSEBELIS, 2009) observou-se

que as ONGs ambientalistas conseguiram “trancar” certas pautas, obrigando o executivo a traçar outras estratégias, mesmo tendo a maioria dos votos no plenário. O exemplo da silvicultura novamente é emblemático nesse sentido: As ONGs agiram “por fora” do conselho, tendo como aliados atores vinculados ao Ministério Público, e assim conseguiram dar outro rumo ao processo da política de silvicultura. Porém esse sucesso se deu em virtude de sua ação externa ao conselho. Outro exemplo é a política de descentralização/municipalização da gestão ambiental. As ONGs invariavelmente perdem as votações sobre a “habilitação” dos municípios à gestão ambiental, mas conseguem, muitas vezes, fazer com que estes assumam certos compromissos. Este ponto é discutido abaixo.

Em relação aos temas de política pública, observou-se que o grande tema da agenda do CONSEMA é o da descentralização da gestão ambiental. O Rio Grande do Sul, atualmente é o estado da federação que mais habilitou municípios para a gestão ambiental, ou seja, trata-se de uma política que interessa tanto ao governo do estado quanto aos municípios: Uma vez que os órgãos fiscalizadores estaduais enfrentam grandes problemas, em termos de recursos e estrutura, essa transferência para o âmbito municipal representa uma possibilidade de “desafogar” o volume de demandas exigidas de órgãos como FEPAM. Por outro lado, os municípios, uma vez “habilitados”, contam com maior autonomia para gerenciarem seu próprio território, concederem licenças para empreendimentos de forma mais ágil, etc. Os municípios, para serem “habilitados”, precisam elaborar um plano municipal de gestão ambiental, enviarem ao CONSEMA, para ser analisado na Câmara Técnica de Municipalização, e depois votado em plenário. Ocorre que nem sempre os municípios elaboram planos adequados, e mesmo assim, na maioria das vezes são aprovados nas votações do plenário do CONSEMA. Eram as ONGs ambientalistas quem, invariavelmente, tentavam chamar a atenção para que certos municípios elaborassem planos mais completos e adequados à legislação, conforme destaca uma conselheira:

Porque aí a gente fica lá, puxando a lei, e mostrando que o município não está adequado, e mesmo assim acabam aprovando. É uma coisa meio esquizofrênica: A sociedade civil pedindo que o Estado cumpra a lei. Porque tem município ali que meu deus! Os caras elaboram uns planos totalmente falhados. Mas aí, naquela ânsia de municipalizar, passa tudo. Aí fica aquilo: Tem que ter o plano. O plano está aqui. Mas o plano é uma merda! E aí, como fica? (ENTREVISTA 3, ONG ambientalista)

As ONGs quase sempre perdiam as votações sobre “habilitação” de municípios, mas muitas vezes tinham sucesso em impor certas exigências de aperfeiçoamento aos planos elaborados pelos gestores municipais. Assim, em relação ao questionamento “*E aí, como fica?*” levantado pela entrevistada, algumas vezes as ONGs ambientalistas e seus aliados conseguiram, apoiados na legislação, fazer com que alguns municípios refizessem seus planos. Assim, o efeito de sua ação se dava no sentido de retardar um pouco o processo, na tentativa de conter a “ânsia pela municipalização” demonstrada pelos gestores estaduais e municipais.

A análise da dinâmica interna do CONSEMA permite verificar que o tema da descentralização afetou a forma como se desenvolveu a discussão sobre silvicultura dentro do fórum, e mesmo os rumos do processo decisório sobre a política de zoneamento ambiental para a atividade. A articulação entre municípios, governo do estado e setores da esfera societal para acelerar o processo de municipalização acabou afetando o processo da política de silvicultura. Essa articulação operava a partir de uma lógica “externa” à área ambiental: Os maiores interessados, e principais atores nesse processo eram políticos detentores de cargos eletivos, ou servidores de alto escalão, cargos de confiança destes políticos. Assim, no processo de discussão sobre a descentralização/municipalização predominava a influência de atores “externos” à área ambiental, ou ao que se poderia denominar de “subsistema nascente” da área. As políticas não eram definidas por atores “de dentro” da comunidade de atores especializados em políticas ambientais. Essa mesma lógica se reproduziu no processo da política de silvicultura, pelo menos em boa parte do processo. Os principais atores na definição dos rumos da política não eram os *experts*. Da mesma forma, a dinâmica interna do CONSEMA era muito pouco influenciada pelos especialistas e técnicos. Isso, de certa forma, contradiz análises recentes sobre mecanismos de participação na área ambiental (CARNEIRO, 2005; LEITE-LOPES, 2004; PARAÍSO, 2005), que enfatizam o papel preponderante da *expertise*, e de atores que dominam estes recursos especializados na área, como centrais na definição das políticas da área. Tais análises concluem que os processos decisórios na área ambiental estão cada vez mais concentrados nas mãos de um pequeno núcleo de especialistas que detém os conhecimentos técnicos da área.

Em que pesem as análises que destacam o papel da expertise técnica em processos de política pública da área ambiental e seus fóruns, a análise aqui realizada

em relação ao CONSEMA corrobora as observações de Oliveira (2008, p. 14), quando este analisa mecanismos institucionais de formulação de políticas ambientais no Rio Grande do Sul e conclui afirmando que “*A idéia de fóruns fortemente profissionalizados, cujas intervenções são fundadas em recursos de expertise técnica parece muito distante do caso observado.*”

## APÊNDICE 2

### ROTEIRO ENTREVISTAS

#### 1. Precedentes do Processo da Política de Silvicultura no RS

- Você poderia resgatar um pouco da história dessa questão da silvicultura no RS, e como isso veio a se tornar um tema importante na agenda de políticas ambientais no Estado?
- Em que momento a questão da silvicultura entrou na agenda do CONSEMA? Como se deu esse processo, quem pressionou?
- Qual era o posicionamento do governo Rigotto em relação ao assunto? O que mudou a partir do momento em que mudou o governo e o Yeda assumiu?

#### 2. Dinâmica do Processo

- Você pode contar um pouco sobre como se deu essa disputa em torno da política de silvicultura, ou seja:
  - Como se distribuíram os diversos atores dentro do CONSEMA?
  - Quem se aliou com quem?
- E “por fora” do CONSEMA, como se deu a disputa? As ONGs buscaram aliados fora do movimento ambientalista?
- Qual a avaliação das ONGs em relação a ações de protesto como aquela feita pelas mulheres da Via Campesina na Aracruz?

#### 3. Os Atores em Disputa e suas Crenças

- Quais seriam seus “aliados” e quais seriam seus “adversários”?
- Em sua opinião, quais seriam as principais “crenças”, os principais “valores” em jogo na disputa em relação à política de silvicultura?
- Para você, qual a principal motivação para a ação dos diversos atores envolvidos na disputa: Suas crenças e valores profundos (idéias de desenvolvimento econômico, idéias de preservação ambiental, etc.) ou apenas interesses imediatos (lucro)?

#### 4. Recursos

- Para se obter determinados resultados em termos de ação coletiva, como por exemplo, para influenciar em políticas públicas, é necessário mobilizar recursos e a partir destes recursos, agir de forma coordenada com outros “aliados”. Você concorda com esta afirmação? Por quê?
  
- Se concorda, que tipo de recursos o seu grupo conseguiu mobilizar? Segue abaixo uma lista, peço que você faça alguns comentários sobre os itens dela:
  - Aliados com autoridade formal para tomar decisões:
    - Gestores – Governo Estadual (secretários de estado, chefes de autarquias, etc.), prefeituras;
    - Membros do legislativo (deputados, vereadores, etc.);
    - Membros do judiciário (Juizes, desembargadores, etc.).
  - Apoio da opinião pública. Como se dividia a opinião pública em relação ao que estava em jogo? Vocês buscaram apoio na sociedade? Como?
  - Informação especializada. Este recurso foi utilizado por vocês para tentar convencer os demais participantes? Como?
  - Pessoal disponível para a ação. No sentido de “tropas mobilizadas”.
  - Recursos financeiros. Vocês chegaram a realizar atividades buscando recursos financeiros (para a realização de campanhas, etc.)?
  - Lideranças com habilidades e atuação “política” *versus* lideranças com habilidades de *expertise* na área e atuação técnica.
  
- E na sua opinião, qual o valor da *expertise*, do conhecimento especializado na produção das políticas públicas? Pensando isso em relação à questão da dinâmica político-partidária, que no Brasil é tão importante.

#### 5. Ação Coordenada

- Em sua opinião, a articulação com outros “aliados” se deu de forma bastante forte e coesa ou, pelo contrário, a articulação era mais solta?
  
- Havia alguma discussão em conjunto em relação a qual rumo seria seguido, no que diz respeito às ações e estratégias?
  
- Se existiam, onde ocorriam estas discussões? Existe um fórum específico para isso, ou estas articulações são informais?

- Cite alguns exemplos de ações levadas a cabo em conjunto, em que você considera que houve coordenação e articulação no sentido de se obter resultados efetivos. Esses resultados foram obtidos?

## 6. Subsistema

- Em sua opinião, quais são os atores que participam da dinâmica da política ambiental no RS, e quais os que, de fato, influenciam nos rumos da política?
- Como se dá essa divisão entre quem é da área ambiental, ou conhece ou trabalha com temas ligados à política ambiental, e quem não tem nada a ver, ou não conhece nada da área, mas tenta participar e influenciar na política? A questão aqui se refere a uma “lógica externa” à questão ambiental interferir nos processos da área. Exemplos: Lógica eleitoral partidária.
- Seguindo nesse ponto, você poderia falar um sobre o papel das Câmaras Técnicas? Nestes espaços existe lugar para a política?
- Quando se pensa na área ambiental, logo se conclui que é uma área bastante conflituosa. Quais os meios e canais onde são buscados consensos mínimos? Estes consensos são alcançados às vezes, ou predominam as disputas do tipo “soma zero”?

## 7. Questão dos municípios: Qual o papel da FAMURS?

## 8. Como a questão da descentralização acaba “afetando” a discussão sobre silvicultura?

## 9. E o papel do poder judiciário? Como o MP e os juízes se colocaram na disputa em torno da política de silvicultura?

## **ANEXO 1 – TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Aos 12 dias do mês de maio de 2006, no Palácio do Ministério Público, nos termos do art. 5º, parágrafo 6º, da Lei nº 7.347/85, de um lado o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre, representada pelos promotores de justiça Ana Maria Moreira Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder, Sandra Santos Segura e Gustavo de Azevedo e Souza Munhoz, doravante denominado COMPROMITENTE, e de outro lado a FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIS ROESSLER – FEPAM, neste ato representada pelo Senhor Antenor Ferrari, Diretor-Presidente, doravante denominada COMPROMISSÁRIA, figurando a SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, neste ato representada pelo Sr. Claudio Dilda, Secretário de Estado de Meio Ambiente, como ANUENTE, e

CONSIDERANDO o disposto no art. 225, § 1º, da Constituição Federal, cujo inciso IV impõe a exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; bem como o art. 251, § 1º e inciso V da Constituição do Rio Grande do Sul e o art. 71 do Código Estadual de Meio Ambiente, todos combinados com o art. 2º, inciso XVII, da Resolução CONAMA nº 001/86 (modificada pela Resolução CONAMA nº 011/86), que exige o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para “Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental”;

CONSIDERANDO ser a FEPAM, dentre os órgãos integrantes da SEMA, o que detém competência para, na condição de órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, licenciar atividades e empreendimentos que possam gerar impacto ambiental (art. 2º, inc. IV, da Lei Estadual n. 9.077/90), dentre eles a silvicultura, a qual se acha prevista no anexo da Resolução n. 237/97 do CONAMA;

CONSIDERANDO a extensão pretendida alcançar pelo plantio de árvores exóticas, especialmente na metade sul do Estado do Rio Grande do Sul, e a necessidade de avaliar os impactos na biodiversidade; recursos hídricos, culturais e paisagísticos e, por fim,

CONSIDERANDO que é dever do Estado, especialmente através de seus órgãos ambientais licenciadores, proteger a fauna e a flora, garantindo qualidade de vida e de conservação do solo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF),

RESOLVEM celebrar o presente COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, com eficácia de título executivo extrajudicial e abrangência estadual, nos autos dos inquéritos Cíveis nº 158/05, 159/05, 160/05 e 51/06, observadas as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA: a compromissária assume o compromisso de finalizar o trabalho técnico relativo ao zoneamento ambiental para a atividade da Silvicultura do Estado do Rio Grande do Sul até 31 de dezembro de 2006, tendo por base as unidades de paisagem já estabelecidas, bem como as bacias hidrográficas, avaliando, dessa forma, a disponibilidade e conflitos de uso dos recursos hídricos e indicando as



potencialidades e restrições aos empreendimentos vinculados, servindo como instrumento de orientação para o licenciamento ambiental.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO:** findo o trabalho técnico de elaboração do aludido zoneamento, a compromissária deverá submetê-lo a audiências públicas e à aprovação pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, até 31 de março de 2007.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** se, por circunstâncias alheias à compromissária, não for possível o cumprimento das obrigações definidas na presente cláusula, nos prazos antes fixados, deverá essa comunicar ao comprometente, por escrito, declinando as razões da demora, com vista à eventual prorrogação de prazo.

**CLÁUSULA SEGUNDA:** assume a compromissária o dever de exigir, no contexto dos licenciamentos ambientais, de todos os empreendedores da atividade de silvicultura que postulem a implementação de plantios, cujo somatório das áreas próprias, arrendadas e/ou em parcerias for superior a 1.000 ha (hum mil hectares) ou menores, neste caso quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental (inc. XVII do art. 2º da Resolução n. 1/86 do CONAMA), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), previsto na mesma Resolução e no inc. V do § 1º do art. 251 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e arts. 73 a 83 do Código Estadual de Meio Ambiente.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** - nos licenciamentos instruídos com EIA/RIMA, a compromissária deverá inserir a obrigação do empreendedor compensar os significativos impactos ambientais da atividade, apoiando a implantação e/ou manutenção de uma unidade de conservação do Grupo Proteção Integral, preferencialmente dotada de vegetação representativa do bioma Pampa, em valor não inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento (art. 36 da Lei n. 9.985/00).

**PARÁGRAFO SEGUNDO** - o comprometente anui que, para o licenciamento ambiental da silvicultura aplica-se o inciso XVII do art. 2º, da Resolução CONAMA nº 001/86 (modificada pela Resolução CONAMA nº 011/86) e não o inciso XIV que constava na RECOMENDAÇÃO encaminhada à compromissária através do Ofício nº 2405/05-MA.

**CLÁUSULA TERCEIRA** – a compromissária deverá exigir o licenciamento ambiental, instruído com o devido EIA/RIMA, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, dos projetos de silvicultura já existentes, em áreas maiores de 1000 ha (hum mil hectares) ou menores, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental (inc. XVII do art. 2º da Resolução n. 1/86 do CONAMA), realizados sem licenciamento ambiental até a data de assinatura deste Compromisso, ajustando-os às condições e restrições do zoneamento previsto na Cláusula Primeira, sem prejuízo da responsabilização administrativa pelas infrações ambientais eventualmente constatadas (art. 67 da Lei Estadual n. 11.520/00).

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – o prazo de cinco anos a que faz referência o “caput” da presente cláusula será contado a partir da data da assinatura do presente Compromisso.

PARÁGRAFO SEGUNDO - nos casos onde o zoneamento previsto na Cláusula Primeira definir impedimento de uso para atividade de silvicultura já existente, será elaborado Termo de Compromisso Ambiental pela compromissária com os empreendedores, determinando a recuperação ambiental da área e, se for o caso, a desativação total ou parcial da atividade.

PARÁGRAFO TERCEIRO – na hipótese dos empreendedores implantarem empreendimento de silvicultura sem licenciamento ambiental, em data posterior à assinatura deste Compromisso, a compromissária usará do seu Poder de Polícia, lavrando o respectivo Auto de Infração, cominando a penalidade proporcional à extensão do dano, além de exigir a recuperação ambiental da área, a qual poderá incluir medidas mitigadoras e/ou compensatórias. A Autuação será comunicada ao comprometente, por escrito, no prazo máximo de 10 dias após sua lavratura.

CLÁUSULA QUARTA – Com a finalidade de viabilizar os investimentos privados no Estado na área de silvicultura, a serem realizados no ano de 2006, na impossibilidade de realizar o licenciamento completo, a compromissária poderá emitir, em favor do empreendedor, uma autorização (art. 15, inc. XII, da Lei Estadual n. 11.520/00), em substituição ao licenciamento ambiental usual, determinando que esses plantios sejam realizados somente em áreas de reforma de plantios florestais ou já utilizadas para uso agrícola, vedados os plantios na faixa de fronteira, assim definida pelo art. 20, § 2º, da CF; no entorno das unidades de conservação federais observado o raio de 10 Km previsto no art. 2º da Resolução n. 13/90 do CONAMA e áreas nas quais se situem sítios arqueológicos.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – a compromissária compromete-se a inserir na autorização emitida, condição informando que, nos casos onde o zoneamento previsto na Cláusula Primeira definir impedimento de uso para atividade de silvicultura, será elaborado Termo de Compromisso Ambiental com o empreendedor, determinando a recuperação ambiental da área.

PARÁGRAFO SEGUNDO – para a emissão da autorização, a compromissária deverá exigir do empreendedor a apresentação de um Relatório Ambiental Simplificado –RAS, onde constarão, além das usuais exigências formuladas pela compromissária:

- a) identificação em mapa de todas as áreas de preservação permanente, inclusive banhados, conforme definição constante dos arts. 2º do Código Florestal Federal e 155 do Código Estadual de Meio Ambiente;
- b) recuperação das áreas de preservação permanente, inclusive banhados, conforme definição constante do art. 2º do Código Florestal Federal e 155 do Código Estadual de Meio Ambiente, em prazo não superior a dois anos;
- c) recomposição e averbação da reserva legal em prazo não superior a dez anos, inclusive em áreas que não sejam propriedade do(a) empreendedor(a);
- d) utilização mínima de capina química, respeitadas as áreas de preservação permanente;
- e) proibição do uso de capina química para manutenção de aceiros e estradas interiores do empreendimento;
- f) destinação final adequada das embalagens vazias dos produtos agrotóxicos e afins, vedando-se o enterrio e executando-se a tríplice lavagem antes da entrega à central de recolhimentos;

- g) comprovação de destino ambientalmente correto das embalagens vazias e/ou vencidas de agrotóxicos;
- h) vedação de intervenções nas áreas de preservação permanentes, com especial atenção às nascentes e banhados, salvo para recuperação, nos moldes da alínea “b” da presente cláusula;
- i) exigência de comprovação de treinamento ou manutenção de brigada de incêndio florestal;
- j) exigência de capacitação ambiental para os trabalhadores próprios ou terceirizados.

CLÁUSULA QUINTA – O sistema de licenciamento por integradora, previsto na Resolução CONSEMA nº 84/2004, no tocante à licença única, é válido somente para os empreendimentos já consolidados até a data da assinatura do presente Compromisso, devendo ser realizado o licenciamento prévio para a ampliação ou implantação de novos empreendimentos, respeitada a Cláusula Segunda e as condicionantes previstas no parágrafo segundo da cláusula quarta .

PARÁGRAFO ÚNICO – para as licenças já emitidas com base na Resolução CONSEMA nº 84/2004, compromete-se a compromissária, nos casos onde o zoneamento previsto na Cláusula Primeira definir impedimento de uso para atividade de silvicultura, a elaborar Termo de Compromisso Ambiental com o empreendedor, de quem deverá ser exigida a recuperação ambiental da área, bem como a eventual desativação total ou parcial da atividade.

CLÁUSULA SEXTA – O descumprimento das obrigações pactuadas no presente Compromisso fará incidir multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a ser revertida em favor do Fundo Estadual de Meio Ambiente.

CLÁUSULA SÉTIMA - O presente compromisso constitui título executivo extrajudicial, na forma do parágrafo 6º do art. 5º da lei n. 7.347/85 e art. 585, inc. VII, do CPC, e será submetido, após o efetivo cumprimento, à homologação pelo e. Conselho Superior do Ministério Público.

Ana Maria Moreira Marchesan  
Promotora de Justiça

Anelise Monteiro Steigleder  
Promotora de Justiça

Sandra Santos Segura  
Promotora de Justiça

Gustavo Azevedo e Souza  
Promotor de Justiça

Antenor Ferrari  
Diretor-Presidente FEPAM

Cláudio Dilda  
Secretário Estadual de Meio Ambiente