

**Ambientalistas Versus Desenvolvimentistas:
Atores e Trajetória em Políticas de Controle do Desmatamento no Brasil
Contemporâneo (1979-2012)**

Eixo: Políticas Públicas

Resumo

Defensores da floresta (aliança ambientalista) e defensores do crescimento econômico (aliança desenvolvimentista, com objetivos socioambientais limitados), em conflito, competiram pela influência no Estado e por decisões sobre políticas ambientais nos últimos trinta anos. Adota-se a abordagem de processos de políticas públicas, aplicando três conceitos de movimentos sociais – estrutura das oportunidades políticas, processos de *framing* e estrutura de mobilização – na análise de dados de entrevistas com lideranças, da observação participativa e da revisão bibliográfica histórica. Em vez de realizar uma análise completa dos inúmeros atores, cria-se uma tipologia simplificada de atores do poder executivo do governo brasileiro e das duas alianças. Foram analisados os processos e as mudanças nas alianças e na correlação de forças em cinco embates e decisões políticas conflitantes representativas nesse período: a luta dos seringueiros no Acre, a Eco92, o Programa Piloto de \$400 milhões financiados pelo G7, a Gestão das Florestas Públicas e o Código Florestal. Os cinco casos são comparados, especialmente quanto à composição das alianças e a correlação de forças. A aliança ambientalista, que vinha crescendo nos anos 1980/1990, começou a regredir no século XXI. Aparentemente, tem-lhe faltado uma estratégia de compatibilização de objetivos, compartilhamento de benefícios de políticas públicas, ampliação e consolidação de alianças, com mais condições para pressionar os tomadores de decisão, usar poder suave (*soft power*) para ganhar espaço na sociedade, aprovar políticas públicas e construir um novo paradigma de desenvolvimento. Diálogo, baseado em evidência, pode reduzir incerteza e medo sociais, reduzindo a intensidade de conflitos. Essa abordagem e essas conclusões podem ser aplicáveis a outras questões controvertidas de políticas públicas.

Palavras-chave: Movimento ambientalista, seringueiros, PPG7, florestas públicas, código florestal.

Abstract

Defenders of the forest and development protagonists organized conflicting adversarial alliances in Brazil (environmentalist and pro-development, with limited social and environmental objectives) competed for government influence and environmental policy decisions over the last thirty years. We adopt a public policy process approach, applying three social movement constructs – political opportunity structure, framing processes and mobilization structure – in the analysis of data obtained from interviews with leaders, participant observation and historical literature. Instead of a full stakeholder analysis, we conceive a simplified stakeholder typology of government and the two alliances. We analyze processes, shifts in these alliances and power relations in five conflicting policy decisions during this period: The Acre rubber tappers' struggle, the UNCED Conference, the \$400 million Pilot Program funded by the G7, Public Forest Management and the Forest Code. We compare the five cases, especially regarding alliance composition and power relations. Results indicate that movement ties and power shifted, with environmentalism growing during the 20th century and declining in the 21st. Environmentalists seem to have lacked the frame alignment strategy to share benefits, broaden and consolidate their alliance, pressure decision makers, attract public opinion, use soft power, gain space in society, approve policy and move towards a new development paradigm. Dialogue, based on evidence, can reduce social uncertainty and fear, lowering conflict intensity. This approach and these findings may be applicable to other controversial public policy issues.

Key Words: environmental movement, rubber tappers, PPG7, public forests, forest code.

Objetivos e Abordagem

Sentiu-se a necessidade desse estudo devido ao freqüente insucesso dos numerosos atores brasileiros em aprovar e aceitar políticas ambientais. É possível alcançar mais? Busca-se identificar como alguns conflitos são resolvidos com êxito, com conseqüências favoráveis à floresta e seus povos, enquanto outros não. Examinando

os fatores institucionais, se indaga se seria possível alcançar uma maior compatibilidade entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental com processos mais efetivos de concepção, negociação e aprovação de políticas públicas; se os recursos, estratégias, mobilização e ações dos ambientalistas podem se tornar mais efetivos.

Como esses objetivos, o estudo analisa adversários, os defensores da floresta (aliança ambientalista) e os protagonistas do crescimento econômico, que pouco se preocupam com questões sociais e ambientais (aliança desenvolvimentista), cujos integrantes e correlação de forças oscilaram ao longo dos últimos trinta anos no Brasil. Analisa-se a trajetória de confrontos e cooperação entre as duas alianças com o intuito de compreender as mudanças na correlação de forças entre elas.

Aplica-se multidisciplinaridade com uma abordagem de análise comparativa de políticas públicas, comparando políticas ambientais e conceitos de movimentos sociais. Buscando respostas, foram analisados e comparados cinco processos decisórios sobre políticas de proteção, conservação e sustentabilidade da floresta, escolhidos por haverem sido observados de perto pelos autores, relevantes no combate ao desmatamento, além de conflituos e controversos: a luta dos seringueiros no Acre, a Eco92, o Programa Piloto financiado pelo G7, a Gestão das Florestas Públicas e a reforma do Código Florestal. São utilizados três constructos usados na análise de movimentos sociais, junto com uma tipologia simplificada de atores do poder executivo do governo brasileiro e das duas alianças. Aplicam-se esses conceitos resultados de entrevistas com lideranças (6 do movimento ambientalista, 6 do agronegócio, 5 da esfera estatal e 4 dos organismos multilaterais), da observação participativa¹ e da revisão bibliográfica histórica.

Constructos para a análise da trajetória da correlação de forças

Na análise de políticas públicas, podem ser mais incorporados conceitos de movimentos sociais. Ademais dos clássicos conceitos de agentes sociais (BOURDIEU, 1995, HARRISON e FREEMAN, 1999; WHYTE, 1991), conflitos e cooperação

¹ O primeiro autor acompanhou de perto esses processos como Consultor do Banco Mundial, do MMA e de ONGs; o segundo autor, como interlocutor de órgãos públicos, professor e orientador de alunos de pós-graduação e diretor de centro universitário especializado.

(SIMMEL, 1995) e correlação de forças (GRAMSCI, 1978; COUTINHO, 1989), três são os conceitos de movimentos sociais utilizados na análise: estrutura das oportunidades políticas, processos de *framing* e estrutura de mobilização. Elas remetem a três espaços societais clássicos, o setor estatal, o setor privado e a sociedade civil, pois neles habitam os componentes das duas alianças.

Estrutura das oportunidades políticas

Adota-se aqui a definição de estrutura das oportunidades políticas de McAdam e outros (1996, p. 29): “mudanças na estrutura legal ou institucional que oferecem acesso político formal a grupos desafiantes que podem colocar em movimento ações por reformas mais estreitas ou institucionalizadas.” Segundo Porta e Diani (2006, p. 222), têm sido discutidas as características e efeitos de quatro grupos de variáveis desse constructo: as instituições políticas, especialmente o Estado; as culturas políticas; a estrutura e o comportamento de iniciativas adversárias aos movimentos sociais; e a estrutura e o comportamento dos seus aliados.

Ao resumir o debate histórico sobre o papel das características institucionais do Estado no desempenho dos movimentos sociais, Porta e Diani (2006, p. 211), partindo de Jenkins e Klandermans (1955), concluíram que “o Estado não pode ser identificado meramente como um inimigo dos movimentos sociais... se torna alvo, patrocinador e antagonista dos movimentos sociais como também o... árbitro da vitória... arenas para transações entre diferentes atores coletivos...”.

No marco de poderes executivos, ocorrem lutas internas entre posições favoráveis e contrárias às questões ambientais. Assim, na definição da estrutura de oportunidades políticas, é essencial considerar as características e as interações entre o Estado, os movimentos sociais e outros atores coletivos. “Na administração pública, no sistema partidário, nos grupos de interesse e na sociedade civil há tanto aliados quanto opositores [aos movimentos sociais]”. (PORTA e DIANI, 2006, p. 210).

No setor privado, muitos grupos com importante poder de influência, no contexto da globalização e da liberalização econômica, obtêm recursos e apoios públicos, enquanto evitam obrigações socioambientais. Enquanto as associações empresariais

nacionais² possam efetuar acordos com atores públicos e sociais para reduzir os impactos das atividades de seus associados e até fazê-los cumprir, as empresas com atuação local podem compor hierarquias locais, tradicionais ou modernas; abertas ou não a propostas novas; dispostas ou não ao diálogo ou a atos violentos.

Processos de Framing

O conceito de *framing* se origina com Goffman (1986:1-11), definido como os processos pelos quais uma organização concebe uma situação, consistente com seus princípios e o envolvimento subjetivo dos seus membros. Snow e outros (1986) os definem como esforços estratégicos conscientes de grupos para formular compreensões compartilhadas do mundo e de si que legitimam e motivam ação coletiva; é sintetizada por McAdam e outros (1996, p. 5) como sendo a liberação cognitiva de um movimento (ou ator). Sugerimos interpretar o significado de *framing* como os processos pelos quais os movimentos formulam a lógica da realidade e da ação. Esse constructo se associa à ênfase construtivista nas idéias e no discurso.

O alinhamento de *frames* (unificação de interpretações da realidade)³ ocorre quando *frames* de diferentes grupos se tornam complementares (SNOW e outros, 1986, p. 464). Isso pode ser alcançado quando existe acordo sobre a definição do problema, sua causa, estratégias e táticas para chegar a soluções que motivam à ação, permitindo grandes mudanças sociais. Com o exemplo do movimento seringueiro, Keck (1995, p. 409, 421-22) interpreta essa unificação de bandeiras como sendo “tentativas de ativistas... de juntar considerações ambientais e sociais em uma só luta, [ajudando] a dissolver os significados e demandas aparentemente contraditórias e unificar lutas diferentes.”

Estruturas de mobilização

Dada a estrutura de oportunidades políticas e os processos de *framing*, quais as estruturas pelas quais os movimentos sociais se capacitam para a mobilização? Com o objetivo de compreender a sua evolução, qual é a dinâmica organizacional dos

² Como as setoriais de grãos, carnes e agronegócios.

³ Considera-se *unificação de bandeiras* o termo em português como sendo a melhor equivalência, apesar de que *frame alignment* tenha um sentido mais amplo.

movimentos e atores sociais? Quais são os veículos coletivos, informais e formais, por meio dos quais as pessoas se mobilizam e participam da ação coletiva?

A Figura 1 sintetiza e relaciona os conceitos analíticos aqui utilizados. Segundo a estrutura das oportunidades políticas, os movimentos podem reinterpretar a conjuntura e as lógicas da ação (*frames*) para unificar bandeiras, atrair aliados e fortalecer sua capacidade de mobilização.

Concebe-se uma tipologia de atores, simplificada, porém prática, formada por três esferas (Figura 2): a aliança ambientalista, a aliança desenvolvimentista e o Estado brasileiro. Ao considerar os três espaços sociais habitados pelos atores das duas alianças, sabe-se que, em cada uma das alianças, existe uma pluralidade de atores que, por vezes, se opõem.

A aliança ambientalista é composta de movimentos e redes ambientais, ONGs, cientistas e acadêmicos, além de jornalistas, defensores da floresta e da sustentabilidade. Enumeram-se, entre os aliados circunstanciais, os doadores internacionais, os movimentos e as ONGs sociais, os sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, os movimentos dos sem terra, a agricultura familiar, a Igreja Católica, outras organizações religiosas e setores do empresariado. A aliança desenvolvimentista é representada pelos fazendeiros, agronegócio, nacionalistas (como líderes do PCdoB e militares), empreiteiras, outros empresários, veículos de comunicação e especialistas.

Divide-se o poder executivo do Estado entre uma área socioambiental, que prioriza objetivos sociais e ambientais; uma desenvolvimentista, que reivindica incentivos à produção e defende o setor privado; e uma central, que arbitra as decisões finais, obviando as divergências existentes em cada área. As relações entre as alianças e as áreas do executivo poderiam ser por meio de captura, cooptação, recursos financeiros ou de conhecimento e informação.

As áreas do executivo não são sempre as mesmas. Em geral, a área socioambiental consiste dos ministérios de Meio Ambiente e seus órgãos e, com frequência, do Desenvolvimento Agrário e seus órgãos, do Desenvolvimento Social, da Secretaria de Direitos Humanos, da FUNAI, dos órgãos de controle e de setores do Ministério Público. Normalmente, fazem parte da área desenvolvimentista do executivo

os ministérios de coordenação (planejamento, fazenda, relações exteriores, defesa) e setoriais (agricultura, desenvolvimento, indústria, comércio, etc.); a área central do executivo consistiria da Casa Civil, da Secretaria Geral e da própria Presidência.

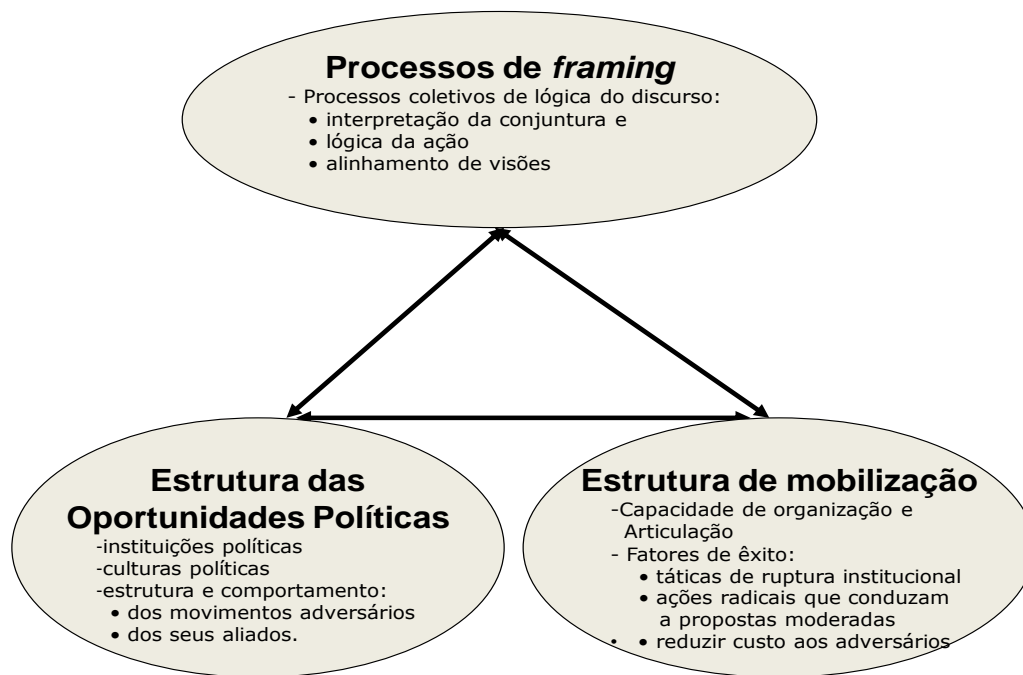


Figure 1 – Constructos sobre Movimentos Sociais

Fontes: Snow (1986), Porta e Dani (2006)

Contexto da Estrutura Nacional e Internacional

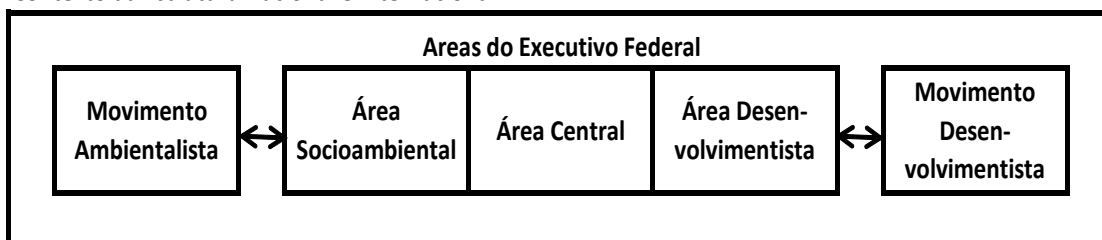


Figura 2 – Tipologia Simplificada dos Principais Atores

Fonte: Elaboração Própria

Nesse artigo, se considera que os poderes legislativos e outros políticos fazem parte das alianças a que estão vinculados e que representam. Pouco se trata nesse artigo dos atores internacionais e da mídia, por mais que sejam relevantes.

Descrição e análise dos cinco processos

Com essa contextualização conceitual e metodológica, se busca compreender a trajetória dos conflitos entre ambientalistas defensores da floresta e desenvolvimentistas, defensores do modelo econômico vigente, na história recente do Brasil, enfatizando-se a capacidade de articulação e relações com o Estado, assim como seus resultados. Sintetiza-se a história de como políticas foram formuladas, discutidas e negociadas; quais os papéis dos atores políticos, econômicos e sociais nesse processo; a constituição de alianças e a ação de grupos de pressão, a partir de cinco processos selecionados, a seguir descritos e brevemente analisados. Não se analisa o seu impacto sobre o desmatamento.

Houve muitas políticas públicas que, de uma maneira ou outra, buscaram reduzir o impacto antrópico sobre os recursos florestais. No sentido de compreender os processos decisórios, passa-se a aplicar a cinco processos os constructos de movimentos sociais e a tipologia simplificada de atores:

- 1979-1989: Luta dos seringueiros, orientada por Chico Mendes contra a expansão do agronegócio no Acre que resultou em políticas extrativistas;
- 1990-1994: Preparação, realização e desdobramentos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Eco92), durante a qual foi aprovado o Tratado de Biodiversidade e a Agenda 21;
- 1990-2009: Formulação, criação e execução do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), por meio do qual foram executadas diversas ações em defesa da floresta;
- 2003-2006: Formulação, debate e aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas, que incluiu as concessões de florestas nativas;
- 2008-2012: Debates e confrontos, na sociedade e no parlamento, culminando com a aprovação da reforma do Código Florestal.

Luta dos seringueiros (1979-1989)

Os seringueiros do Acre, no final dos anos 1970, se encontravam em luta pela permanência da floresta e a manutenção de seus seringais, contra os madeireiros e pecuaristas que queriam derrubar a floresta para a comercialização de madeira e a criação de pastos. O processo decisório se caracterizava por ações não violentas dos seringueiros, com apoios externos nacionais e internacionais, as reações violentas dos seus opositores e as consequências em termos de políticas públicas.

A estrutura de mobilização, liderada por Chico Mendes, confrontou madeireiros com empates bem organizados para evitar o desmatamento. A luta cresceu na medida em que construiu uma estrutura forte de oportunidades políticas, com uma aliança ampla, nacional e internacional. Conseguiu unificar bandeiras (*framing alignment*) de ambientalistas, sindicalistas e fundiárias (KECK, 1995).

Em 1980, como consequência do assassinato de Wilson Pinheiro, um líder sindical dos trabalhadores rurais, o governo brasileiro concordou com a reivindicação do uso coletivo dos seringais em assentamentos extrativistas, em vez do seu parcelamento para trabalhadores sem terra. Em 1985, os seringueiros obtiveram a atenção mundial quando criaram o Conselho Nacional de Seringueiros. Em 1987, Chico Mendes foi a Washington, EUA, para convencer bancos multilaterais a apoiar a criação de reservas extrativistas. A opinião pública mundial e o assassinato de Chico Mendes em 1988 reduziram o argumento dos fazendeiros acreanos e levaram o Presidente Sarney em 1989 a aprovar a lei das reservas extrativistas.

Eco-92 (1990-1994)

O objetivo da ECO-92 era conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e a proteção dos ecossistemas da terra, reduzir o conflito mundial entre desenvolvimentistas e ambientalistas e tornar mais compatíveis seus objetivos, com reflexos nacionais. O processo decisório se deu entre os governos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com alguma influência externa do movimento ambientalista.

O evento favoreceu a estrutura de mobilização, com uma explosão de energia, do movimento ambientalista internacional, gerada durante a preparação do evento.

Inicialmente os ecologistas se organizaram no exterior para, então, se estruturar também no Brasil com o apoio de ONGs. Depois de muito debate, os diversos movimentos conseguiram convergir a um *frame* compartilhado sobre objetivos ambientais.

No início dos anos 1990, havia três elementos das relações entre a aliança ambientalista, o Estado brasileiro e a sociedade que favoreciam a estrutura das oportunidades políticas. O terceiro setor havia estruturado a Associação Brasileira de ONG (ABONG) em 1991, com mais de 200 organizações associadas, envolvidas em esforços por legislação até a mobilizações de rua (FRIEDMAN e HOCHSTETLER, 2002); A aliança desenvolvimentista estava orientada mais a questões outras que as ambientais; e havia um governo frágil, com capacidade limitada de ação que, com posicionamentos favoráveis a políticas ambientais, buscava apoios internacionais e nacionais. Assim, como país anfitrião, o Governo Brasileiro apoiou o Acordo internacional de Biodiversidade, a Agenda 21 e outros elaborados na Eco92, iniciando sua aplicação no Brasil.

A aliança ambientalista nunca seria a mesma após 1992. Apesar da visibilidade e dos importantes êxitos nesse período, o ativismo que mobilizou atores sociais nos anos 1980 e no início dos 1990 deixou de crescer. Muitas das organizações ambientalistas foram se consolidando, enquanto se dissipava a energia do evento. (HOCHSTETLER E KECK, 2007, p. 112-134).

PPG7 (1990 - 2009)

Os países desenvolvidos queriam preservar a floresta amazônica, enquanto o Brasil queria preservar sua soberania sobre seu território. Chegaram a um compromisso que preservaria os dois. O processo decisório se deu entre os principais doadores e o governo brasileiro, com governos estaduais e a sociedade civil como coadjuvantes.

Quando da sua proposição em 1990, o PPG7 gerou a esperança de se pôr em prática soluções ambientais contra a devastação da Amazônia por meio de um programa inovador de cooperação ambiental Norte–Sul. O Programa, constituído de vários subprogramas e projetos, articulou múltiplos enfoques, começando com a conservação ambiental, ampliado ao desenvolvimento sustentável, incluindo a defesa

dos direitos de povos e comunidades tradicionais. Dentro do paradigma do desenvolvimento sustentável, permitiu a cada ator, com parte dos recursos financeiros e técnicos disponíveis, perseguir objetivo consistente com sua própria visão de mundo (ou *frame*). (HAGEMANN, 1994; WEISS e NASCIMENTO, 2010).

A estrutura inicial de oportunidades políticas do Programa favorecia os ambientalistas, em parte pelo Eco92 que se aproximava. A posição do Governo Brasileiro quanto ao PPG7 foi decidido por um grupo de trabalho interministerial com a área desenvolvimentista capitaneada pelo Itamaraty; a área socioambiental, pela Secretaria de Meio Ambiente da Presidência; e a área “central” representada pela Casa Civil, que aprovou a proposta ambiental e indicou a Secretaria de Meio Ambiente para a coordenação do Programa. Formou-se o eixo principal da aliança entre uma rede de ONGs e a Secretaria de Meio Ambiente que, junto com doadores, se estabeleceu uma aliança ampla, mesmo que frágil e contraditória. (HAGEMANN, 1994; WEISS e NASCIMENTO, 2010).

Sem estrutura de mobilização orientada ao Programa, as redes de ONGs obtiveram participação, porém limitada, levando a aliança ambientalista a concentrar esforços na execução de projetos demonstrativos, desvio de objetivo que talvez se refletiu no enfraquecimento da sua estrutura de mobilização.

No século 21 (chamada aqui de segunda fase do Programa), por sugestão de consultores, a gestão passou do Banco Mundial a uma co-gestão com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) que pouco se efetivou (CAVALCANTI et al, 1999; INDUFOR/STP, 2001:69). Começou a se deteriorar a referida aliança devido às discordâncias e as lutas pelo poder no PPG7. Como resultado e pela maior resistência à ingerência estrangeira, reduziu-se o apoio externo a programas ambientais.

Ao mesmo tempo, a aliança desenvolvimentista se fortalecia, apoiada pela modernização da agricultura, a sua ampliação no Cerrado e em outros biomas e o aumento da sua representação parlamentar. Alguns setores e empresas vinham adotando práticas cada vez mais sustentáveis, mas persistia a visão majoritária no âmbito político e empresarial de que o meio ambiente era um freio ao desenvolvimento.

Gestão de Florestas Públicas (2003-2006)

Concebido em parte pela equipe brasileira do PPG7, o objeto dessa iniciativa do MMA era tornar a atividade madeireira sustentável, retirando-a da ilegalidade. O processo decisório consistia de um projeto de lei de Gestão das Florestas Públicas apresentada pelo executivo e o MMA com apoio de cientistas, especialistas, do setor madeireiro e da sociedade civil. A estrutura das oportunidades políticas era inicialmente problemática; madeireiros, pecuaristas, nacionalistas, governos estaduais e conservacionistas fizeram forte oposição. No começo, apoiavam o projeto apenas a área socioambiental do executivo, algumas redes da aliança ambientalista, engenheiros florestais e especialistas nacionais e internacionais. A estrutura de mobilização social se limitou ao debate na área específica e cobertura na grande imprensa.

A oposição argumentava que o projeto de lei acarretaria a privatização e até a internacionalização da Amazônia, além de dúvidas sobre a capacidade do Estado em fiscalizar as concessões. Essa divergência diminuiu com ajustes na redação, um *frame* apropriado de que a floresta nativa pode ser explorada de forma sustentável e a percepção de que pouco ameaçava o *status quo*. Após um ano de discussão intensa no Congresso Nacional, com o apoio de informação científica, chegou-se a um consenso quase unânime pela gestão florestal, comunitária e empresarial, entre setores normalmente divergentes como governo federal e estaduais, partidos, ambientalistas e até madeireiras (Entrevistas com André Lima em SAFATLE, 2009 e com Marina Silva em SILVA, 2007). Tem sido visto como um modelo de processo decisório sobre políticas públicas com *frame* compartilhado em torno de conhecimento científico, uma estrutura favorável de oportunidades políticas e mobilização limitada ao setor e alguma mídia.

Reforma do Código Florestal (2008 a 2012)

Apesar de todas as limitações do Código Florestal de 1965, essa lei conduzia ao uso limitado dos recursos naturais em propriedades privadas. Foi se tornando mais efetivo com a maior capacidade de detecção por sensoriamento remoto, a concentração do controle nos municípios mais atingidos pelo desmatamento, a participação policial, o confisco de bens, o controle de crédito e o registro fundiário. Com grande repercussão social, a aliança desenvolvimentista buscava reformá-lo no Congresso Nacional para

reduzir as restrições ao uso da terra e reduzir a função social da terra estabelecida na Constituição Federal de 1988. Foram limitados os espaços de diálogo científico sereno predominando posições extremas.

A estrutura das oportunidades políticas não favorecia os ambientalistas. O fortalecido movimento ruralista, representada pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e seus parlamentares, formava o núcleo central da aliança desenvolvimentista, junto com a área correspondente do executivo, particularmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, reforçada por legisladores nacionalistas, empreiteiras e a aceitação de organizações da agricultura familiar e de instituições religiosas.

Enquanto isso, a aliança ambientalista se dispersava e enfraquecia. A mobilização ambientalista do apoio de aliados foi tardia e insuficiente para contrarrestar as ameaças, em parte por que o frame não abrangia os objetivos desses parceiros. Segundo entrevista com uma liderança histórica, a aliança ambientalista pode ter negligenciado sua articulação com aliados, confirmado por outro entrevistado que informou ter perdido o apoio de aliados tradicionais como trabalhadores rurais e urbanos e igrejas. Após ter sido aprovado pelo Congresso, o novo código foi parcialmente vetado pela Presidente junto com a emissão de uma medida provisória.

Uma Meta-Análise dos cinco processos

Apresenta-se uma comparação entre os cinco casos e uma análise sobre a evolução das alianças com o objetivo de tirar conclusões sobre a formulação e definição dessas políticas públicas de combate ao desmatamento.

Processos Decisórios Comparados

Há muito que comparar entre esses processos políticos. Tanto no início do PPG7 como na revisão do Código Florestal, a área central do Governo Federal (a Casa Civil) conduziu a negociação entre as alianças adversárias, apesar de conduzir a resultados diferentes: no primeiro, de consenso; no segundo, forte divergência, devido em parte à ameaça que a aplicação plena do velho código representava para os proprietários rurais. Também, se assemelham os debates quanto a sua extensão e a profundidade para o Programa Piloto e a Gestão das Florestas Públicas e, se fosse adicionado outro processo, àqueles observados atualmente sobre os Pagamentos por Serviços

Ambientais (PSA). Nos três casos, as propostas não são tão ameaçadoras e o debate é pausado e técnico, sendo possível que os PSA cheguem a um bom termo.

A Evolução das Alianças

A Figura 3 é uma representação visual simplificada da evolução histórica do crescimento e declínio da aliança ambientalista, acompanhado pelo fortalecimento da aliança desenvolvimentista, com a participação dos principais atores. Num período conturbado de transição para a democracia, se iniciou uma aliança débil entre os ambientalistas e a área correspondente do executivo que resultou na aprovação da lei das reservas extrativistas, sendo esta aliança gradativamente fortalecida com os preparativos da Eco-92 e o início do PPG7.

Nos anos 1980, as táticas não violentas dos movimentos sociais ameaçaram as instituições e contestaram o autoritarismo, conduzindo a maiores apoios e êxitos para propostas mais moderadas ainda aceitáveis aos ambientalistas. Nos anos 1990, a aliança ambientalista reuniu importantes aliados, tanto nacionais (áreas governamentais, profissionais e classe média) como internacionais (doadores e não governamentais). Diante de numerosos desafios, alcançou vários êxitos.

A partir de 2000, na segunda fase do PPG7, enfraqueceu-se a aliança ambientalista, desunida, com menos contato com a base, um processo gradual de divergência com a área socioambiental do governo e essa com doadores, e insuficientes aliados externos. Ainda assim, foi possível alcançar um consenso para aprovar a Lei de Gestão de Florestas Públicas, pois pouco ameaçava o *status quo* e os propósitos desenvolvimentistas, dando aos ambientalistas a falsa impressão de que ainda estava forte.

A aliança desenvolvimentista foi se fortalecendo, acumulando êxitos em várias decisões legislativas contrárias ao meio ambiente. Na discussão sobre o Código Florestal, conseguiu agregar aliados externos da sociedade e obteve maior influência no governo. Alinhou argumentos com um amplo espectro de aliados, incluindo empreiteiras, nacionalistas, áreas da igreja católica e agricultores familiares, com a ajuda de marqueteiros e outros especialistas.

Processo	Período	Internacional	Sociedade	Áreas do Executivo Federal			Setor privado
		Doadores	Aliança Ambientalista	Socio-ambiental	Central	Desenvolvimentista	Aliança Desenvolvimentista
Seringueiros do Acre	1979-1989						
Eco-92	1990-1994						
PPG7 Fase 1	1990- 1999						
Gestão de Florestas Públicas	2003-2006						
PPG7 Fase 2	2000- 2009						
Código Florestal	2008-2012						

Figura 3. Crescimento e Declínio da Aliança Ambientalista nos Processos de Políticas de Proteção das Florestas

Fontes: Síntese dos autores a partir de Hagemann (1994) conforme Mintzberg (1983) até 1993, continuada por interpretação dos autores.

PARA COMPREENDER A FIGURA 3

- No eixo vertical consta uma lista de processos do período, sendo que o PPG7 se divide em duas fases.
- No horizontal, são especificados seis macro-atores, desdobrados entre doadores internacionais, as ONGs, o poder executivo federal e áreas do setor privado.
- As células na cor verde escura representam alianças socioambientais firmes e as de verde clara, alianças frágeis; as marrons, alianças “desenvolvimentistas” firmes e as de cor de laranja clara, débeis.

No conceito das oportunidades políticas, a aliança ambientalista, aparentemente não se antecipou ao fortalecimento da aliança desenvolvimentista, nem se deu conta da gravidade da perda de aliados externos e a capacidade e efetividade reduzidas da sua estrutura de mobilização. Talvez, com a abertura de oportunidades de influência institucional e alcançando múltiplos objetivos dispersos, foram sendo deixadas de lado outras formas de ação coletiva. Por outro lado, mesmo que a sociedade brasileira tenha a consciência social da importância da preservação da natureza (CRESPO, 1997), a classe média está desmobilizada, e o segmento ascendente, ávido de consumo, com pouca preocupação ambiental. Aparentemente, o Brasil mudou nos últimos vinte cinco anos e os ambientalistas não se deram conta disso: renovação de elites, ascensão de segmentos sociais, expansão do agronegócio, interiorização do desenvolvimento, aumento da importância das cidades médias.

Resultados

Tem variado, ao longo das três últimas décadas, a correlação de forças e a articulação entre processos decisórios quanto a políticas públicas nacionais de proteção das florestas. Vinham crescendo as oportunidades políticas e a mobilização dos ambientalistas desde o final da década de 1970 até os anos 1990, com uma redução no século XXI. Hoje, a aliança ambientalista é diversa, com inúmeras tendências, propostas, valores e ênfases variadas na militância, na educação ambiental, nas políticas públicas e na implementação de projetos demonstrativos.

Nos anos 1980, predominavam na aliança ambientalista as ações de denúncia porem, com a unificação de alguns movimentos ambientais e sociais, também tiveram alguns êxitos em relação às políticas públicas ambientais. Os movimentos dos seringueiros e dos indígenas exemplificam a nova concepção socioambiental, acoplando as lutas ambiental, sindical e fundiária. Aumentou o apoio de uma parte do sindicalismo urbano e da classe média. Nos anos 1990, houve um deslocamento em direção às formulações de políticas ambientais exequíveis, presente nos debates da Rio92 e no PPG7, o aumento da

profissionalização dos seus quadros e de novas coalizões e parcerias com agências estatais de meio ambiente, como se constatou na trajetória do PPG7. (KECK, 1995; JACOBI, 2003; VIOLA, 1997).

O desmatamento da Amazônia obteve mais atenção da opinião pública norte-americana e européia, com as ONGs dessas regiões apoiando as brasileiras, que depois vieram a predominar. Os ambientalistas se fortaleceram durante a preparação da Rio92, ao possibilitar uma maior interação das entidades ambientalistas no movimento ambiental nacional, inseridas cada vez mais numa rede internacional. Com o fim da Rio92 desapareceu, no entanto, o principal marco de referência simbólico e organizativo, e os ambientalistas ingressaram em uma trajetória, aos poucos, de declínio. (JACOBI, 2003; VIOLA, 1997).

A nomeação de quadros oriundos da sociedade civil a órgãos ambientais foi uma ação concreta de participação na formulação de políticas públicas, com chances para realizar políticas preconizadas pela aliança. Trouxe uma influência direta nas políticas ambientais, sem chegar a ser eficaz em ações antagônicas ao desenvolvimentismo. (LOSEKANN, 2012).

Nos últimos anos, enquanto a aliança ambientalista declinou, a desenvolvimentista se fortaleceu, com mais influência no governo. Teve êxito em unificar bandeiras com um amplo espectro de aliados, incluindo nacionalistas e agricultores familiares. Depois de acumular várias vitórias legislativas, predominou no processo de reforma do Código Florestal.

A área ambiental continua sendo periférica na dinâmica do poder, enfrentando os desafios de participação mais ativa na governabilidade dos problemas socioambientais, reconhecimento na sociedade que leva ao engajamento de novos atores e da polarização entre paradigmas de desenvolvimento (JACOBI, 2003). Continua a predominar políticas contrárias ao meio ambiente.

Conclusões

Aqui se apresentam algumas conclusões a partir dos cinco processos analisados, organizadas segundo os constructos, que talvez sirvam para fundamentar encaminhamentos alternativos para o diálogo social e ambiental.

Quanto a oportunidades políticas, como se verificou para o PPG7 e a Lei de Gestão de Florestas Públicas, pode-se sustentar uma aliança ampla, desde que haja benefícios para todos os aliados. Além disso, são necessários processos participativos mais amplos, com ritmos e conteúdos apropriados. Com cultura política aberta a todas as ideias, pode-se aumentar a probabilidade de êxito.

No que se refere a processos de *framing*, como observado sobre Chico Mendes, a habilidade em formular uma estratégia de alinhamento de visões pode atrair e engajar aliados e a opinião pública. Observado quanto à Lei de Gestão de Florestas Públicas, o êxito pode requerer o apoio de cientistas e especialistas e a disposição de ceder em alguns pontos. Em vários dos processos, a unificação de bandeiras foi importante para fortalecer a estrutura de oportunidades políticas. Sem alianças externas, um movimento social terá dificuldade em alcançar êxito. “Os ambientalistas fariam bem em... serem sensíveis às estratégias de cooptação de outros movimentos... Os compromissos moral e solidário são ampliados à população em geral em cujo nome os movimentos atuam e de onde derivam a sua legitimidade social” (BURNS e LEMOYNE, 2007, p. 77, citando JENKINS, 1983, p. 536-537).

Quanto à psicologia política, um processo de diálogo, apoiado por análises científicas, podem reduzir as incertezas e medos sociais, “custos” para os adversários. Como no debate sobre os PSA, às vezes convém deixar indefinidos elementos de uma política como meio de ganhar a sua aprovação geral.

A exemplo do Código Florestal, quando conflitos se tornam intensos, ficam sem espaços para posições intermediárias e oportunidades de diálogo. No entanto, nos assassinatos ocorridos no Acre, notou-se que o do medo de decisões radicais resultou na aprovação de políticas mais moderadas (TARROW, 1998).

A mobilização ambientalista não será exitosa sem a unificação de bandeiras entre o movimento ambiental e o social, com outros setores da sociedade, sem instituições estruturadas em torno dessa unificação e estratégias de mobilização concretas, e sem a perspectiva de conseqüências concretas da não adoção de políticas ambientais eficazes.

Continua válida a perspicácia de Gramsci (1975) de que a governança pode ser melhorada quando existe o mínimo de entendimento entre os atores com objetivos diferentes. Negociações não podem ser feitas apenas com ameaça de uso da força. A aceitação do outro e o diálogo são condições necessárias para reduzir a intensidade do confronto, para construir acordos e coalizões viáveis, permitindo mudanças em atitudes e comportamento dos participantes da negociação. Mahatma Ghandi, Martin Luther King e Chico Mendes sabiam intuitivamente dessas estratégias e táticas.

Referências Bibliográficas

- BOURDIEU, P. *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo, 1995.
- BURNS, T. J. e LEMOYNE, T. Como os movimentos ambientalistas podem ser mais eficazes: priorizando temas ambientais no discurso político, *Ambiente & Sociedade*, v. X, n. 2, p. 61-82, 2007.
- CAVALCANTI, H. *et al. Revisão dos Arranjos Institucionais, Programa Piloto*. Brasília: Banco Mundial, 1999. Disponível em www.amazonia.org.br/arquivos/13300.zip.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci – Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- CRESPO, S. O que o Brasileiro Pensa da Ecologia, ISER/MAST em CORDANI, U., MARCOVITCH, J. e SALATI, E. (orgs.) *92-Cinco Anos Depois*. IEA/ CNPq./ Academia Brasileira de Ciências/Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo, 1997.
- FRIEDMAN, E. J. e K. HOCHSTETLER. Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil, *Comparative Politics*, vol. 35 no. 1, p. 21-42, 2002.
- GOFFMAN, E. *Frame Analysis*. Boston: Northeastern University Press, 1986.
- GRAMSCI, A. *Notas sobre Maquiavel, sobre política e sobre o Estado Moderno*, Traduzido do italiano [1966] por José M. Arico, Juan Pablos Editor, México, 1975.
- _____. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978. (Novas direções).
- HAGEMANN, H. *Not out of the Woods Yet*. Saarbrücken: Entwicklungspolitik Breitenbach, 1994.
- HARRIS, Peter e REILLY, Ben (eds.). *Democracy and deep-rooted conflict*, IIDEA, Stockholm, 1998.

- HARRISON, J. S. e FREEMAN, R.E. Stakeholders, Social Responsibility, and Performance: Empirical Evidence and Theoretical Perspectives, *Academy of Management Journal*, 42:5, 1999.
- HOCHSTETLER, K. e KECK, M. E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, NC: Duke Univ. Press, 2007.
- INDUFOR/STP Engenharia de Projetos Ltda. *Revisão de meio termo do programa piloto de conservação da floresta tropical brasileira*, Banco Mundial, Brasília, 2001.
- JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas em *Patrimônio Ambiental*, Ribeiro, W. (org.), EDUSP, 2003.
- JENKINS, C. J. Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 9, p. 527-553, 1983.
- JENKINS, J. C. e KLANDERMANS, B. The Politics of Social Protest, in J.C.Jenkins and B. Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 3-13, 1955.
- KECK, M. E. Social Equity and Environmental Politics in Brazil: Lessons from the Rubber tappers of Acre, *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4, p. 409-424, 1995.
- LOSEKANN, C. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. *Ambient. Soc.* vol.15, no.1, 2012
- McADAM, D, MCCARTHY, J. D. e ZALD, M. N. *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.
- MINTZBERG, H. *Power in and around Organizations*. New York: Prentice-Hall, 1983.
- NASCIMENTO, E. P. do. Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual em Bursztyn, M., *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- PORTA, D. della e DIANI, M. *Social Movements – An Introduction*, 2ª ed., Oxford, UK: Blackwell Pub (PD), 2006.
- SAFATLE, Amália. *Página 22*, Rio: Fundação Getulio Vargas, 2009.
- SIMMEL, G. *Le conflit*, Circé, Paris, 1995.
- SILVA, M. Entrevista em *Perícia Fiscal*, Ano VIII, 25, 2007.
- SNOW, D. A., B. ROCHFORD, Jr., S. K. WORDEN e R. D. BENFORD. *Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation*, *American Sociological Review*, vol. 51, 464-81, 1986.
- TARROW, S. *Power in Movement, Social Movements and Contentious Politics*, 2ª ed., Cambridge: Cambridge U. Press, 1998.
- VIOLA, E. The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development and Crisis of Governance since 1987 em G. MacDonald, D. Nielson e M. Stern, *Latin American Environmental Policy in International Perspective*. Boulder, Westview Press, 1997.
- WEISS, J.S. e NASCIMENTO, E. P. de. Limites de la cooperación internacional ambiental: el caso Del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil, *Iconos* (Quito), 37, p. 135-148, 2010.
- WHYTE, W. F. (ed.), *Participatory Action Research*. London: Sage, 1991. ISBN 0-8039-3743-1.