

ARTICULAÇÃO DE INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL EM PROCESSOS DE PRODUÇÃO DE REGRAS AMBIENTAIS, NO ÂMBITO DO CONAMA: CORRELAÇÃO ENTRE ACESSO, PARTICIPAÇÃO E INFLUÊNCIA

Eugênia Rosa Cabral¹

RESUMO

Em resposta às pressões políticas dos movimentos ambientalistas e de organismos internacionais, além da necessidade de se enquadrar às normas ambientais dos países onde operam, segmentos do empresariado industrial incorporaram a variável ambiental a suas agendas, reestruturando a gestão dos processos produtivos e o padrão de relacionamento com o Estado e a sociedade civil. Restrições impostas pela regulação ambiental fazem com que instâncias do poder público que elaboram normas ambientais tornem-se alvos de pressão política do empresariado industrial. A pressão política desse grupo nessas instâncias tornou-se necessária para minimizar o impacto econômico da questão ambiental sobre os investimentos produtivos. Por um lado, a incorporação da questão ambiental à agenda do empresariado, especialmente aquele que atua no mercado internacional, aumenta a competitividade deste, conforme estudiosos do tema; por outro, a adequação às normas ambientais pode significar aumento do “Custo Brasil”, que se traduz na diminuição da competitividade no mercado internacional, conforme argumenta o empresariado industrial. Diante dessa contradição, como esse grupo se posiciona nos processos de produção de instrumentos da política ambiental brasileira? Dado que representantes do empresariado industrial participam, direta e indiretamente, nos processos de elaboração de normas ambientais, no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), à luz de teorias de grupo de interesse e abordagens institucionalistas são analisados os canais de acesso desse grupo a essa instância política, as formas de participação e o seu poder de influência nos processos deliberativos, considerando a estrutura e a dinâmica de funcionamento da instituição alvo de pressão.

Palavras-chave: regulação ambiental, ambientalismo empresarial, grupo de interesse.

INTRODUÇÃO

Estudos mostram que a incorporação da questão ambiental às agendas políticas, nacional e internacional, produziu efeitos em setores produtivos que causam significativo impacto ambiental, a exemplo do setor industrial. Segmentos desse setor incorporaram a variável ambiental a suas agendas, reestruturando a gestão dos processos produtivos e o padrão de relacionamento com o Estado e a sociedade civil, seja em resposta às pressões políticas dos movimentos ambientalistas e de organismos internacionais, seja para se enquadrar às normas ambientais dos países onde operam (VINHA, 1999; CABRAL, 2006).

Conforme argumentam estudiosos do tema, a incorporação da questão ambiental à agenda de empresas brasileiras, especialmente aquelas que atuam no mercado internacional, aumenta a competitividade destas¹. Representantes do empresariado industrial, por sua vez,

¹ Doutoranda no curso de Doutorado em Ciências Humanas: sociologia e política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. É bolsista da Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia – FIDESA e professora licenciada da Universidade da Amazônia – UNAMA. Este artigo é uma síntese de um dos capítulos de sua tese de doutorado, elaborada sob orientação da Profª Dra. Vera Alice Cardoso da Silva, do Departamento de Ciência Política da UFMG. E-mail ercabral@uol.com.br.

argumentam que a adequação às normas ambientais pode significar aumento do “Custo Brasil”, que se traduz, em outros termos, na diminuição da competitividade no mercado internacional. Para estes, alguns instrumentos de regulação ambiental significam, em boa medida, excesso de regulação das atividades econômicas ou regulação ambiental excessivamente restritiva, a exemplo do licenciamento ambiental, da compensação ambiental, do seguro de responsabilidade civil por danos ambientais e da contabilidade de passivos ambientais. Diante dessa contradição, cabe indagar como se posiciona o empresariado industrial nos processos de produção de instrumentos da política ambiental?

Restrições impostas pela regulação ambiental fazem com que instâncias do poder público, responsáveis pela elaboração e implementação de normas ambientais, tornem-se alvos de pressão política do empresariado industrial, com vistas a influenciar nos processos deliberativos. Em função dessas restrições, a participação de representantes do empresariado industrial nos processos políticos tornou-se condição necessária para minimizar o impacto econômico da questão ambiental sobre os investimentos produtivos. Este estudo analisa a articulação de interesses do empresariado industrial em processos políticos de produção de regras ambientais, que têm como objetivo assegurar mudanças de condutas no trato com a natureza, no âmbito do CONAMA.

No Brasil, representantes desse grupo de interesse participam, direta e indiretamente, nos processos de elaboração de normas ambientais, no Congresso Nacional e no CONAMA. Neste Conselho, entre os diversos segmentos da sociedade que participam dos processos decisórios concernentes à regulação ambiental destacam-se os setores empresariais, mais especificamente o empresariado industrial. A participação, formal e informal, de representante desse grupo nos processos consultivos e deliberativos do CONAMA destaca-se, em termos quantitativos e qualitativos, em função de fatores que serão discutidos neste trabalho. Deve-se destacar que na composição atual do CONAMA, o setor produtivo representa tão somente 7,5% do total de conselheiros². São oito os representantes dos setores produtivos: três do setor industrial (Confederação Nacional da Indústria – CNI), dois do comércio (Confederação Nacional do Comércio – CNC), um da agricultura (Confederação Nacional da Agricultura – CNA), um do setor de transporte (Confederação Nacional dos Transportes – CNT) e um do setor florestal.

O objetivo do estudo é analisar em que medida o empresariado industrial é um ator político relevante no processo de configuração da política ambiental brasileira. A hipótese que orientou o estudo é de que o contexto institucional estruturado em torno da questão ambiental fortalece o sistema de representação corporativo e define um novo padrão de articulação de

interesses deste com o Estado, o que o torna um grupo de pressão potencialmente influente na configuração da política ambiental.

Como representantes do empresariado industrial acessam as instâncias políticas que são responsáveis pela elaboração dos instrumentos da política ambiental e qual a extensão de suas influências sobre esses processos, são questões analisadas à luz de teorias de grupo de interesse e abordagens institucionalistas próprias da Escolha Racional, que explicam os canais de acesso, as formas de participação e o poder de influência desse grupo, levando em conta a interação estratégica entre os grupos e a dinâmica de funcionamento da instituição, alvo de pressão. A abordagem institucional própria da Escolha Racional enfatiza a combinação da interação estratégica de indivíduos em contextos institucionais que proíbem certas ações e facilitam outras. Baseando-se nessa perspectiva procura-se analisar o comportamento dos grupos, considerando as regras institucionais que colocam constrangimentos às escolhas estratégicas dos atores políticos (OLSON 1965; NORTH 1990; LEVI, 1997).

Baseando-se na perspectiva analítica de Diniz e Boschi (2004), adotada em seus estudos sobre o padrão de relacionamento do empresariado industrial com o Estado no Brasil, procura-se identificar em que medida os representantes desse grupo têm sabido explorar as oportunidades oferecidas pelo desenho institucional criado no contexto da redemocratização, pós-Constituição de 1988, para fazer valer os seus interesses. A questão que se coloca é se as formas de efetivação da pressão política do empresariado industrial são condicionadas pelas regras e dinâmica de funcionamento do sub-sistema político ao qual o CONAMA faz parte.

A análise da participação e do grau de influência do empresariado industrial sobre processos de elaboração de regras ambientais é feita a partir do estudo da participação direta e indireta de representantes do empresariado industrial no CONAMA. A referência empírica deste estudo é a participação desse grupo nos processos de elaboração de três resoluções: Resolução 369/2006, que trata dos casos excepcionais de intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP; Resolução 371/2006, que regulamenta o cálculo e o uso dos recursos advindos da compensação ambiental; Resolução 382/2006, que regulamenta os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. A escolha desses processos justifica-se em função da forte correlação entre o objeto da resolução e os interesses do empresariado industrial, o que motivou a participação de representantes desse grupo de interesse em todo o processo de elaboração dessas resoluções.

A perspectiva metodológica adotada neste estudo incluiu a utilização de procedimentos quantitativos e qualitativos visando a obter resultados que melhor expressassem a complexidade do objeto de estudo. A partir da análise de dados quantitativos e

qualitativos procura-se responder às seguintes questões: qual a posição do empresariado industrial em relação aos processos de produção de regras ambientais no âmbito do CONAMA? Quais foram os métodos de participação mais utilizados pelo grupo e o grau de efetividade destes? Quais foram os atores políticos mais atuantes no debate e encaminhamentos de cada resolução? Qual foi o grau de sucesso da participação política do empresariado industrial em relação aos processos analisados? Admitindo-se que o empresariado industrial, por intermédio de organizações corporativas e extra-corporativas, que representam os seus interesses, mobilizou recursos para participar da elaboração das regras ambientais, objeto deste estudo, procurou-se mostrar se existe correlação entre o acesso, a participação e a influência desse grupo sobre os referidos processos.

I – PARTICIPAÇÃO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO CONAMA

A participação política³ de representantes do empresariado industrial e dos mais diversos segmentos da sociedade civil que constituem o CONAMA é um elemento do sistema político democrático brasileiro, no seu formato mais recente, pós-1988. Com a Constituição Federal de 1988, verifica-se no Brasil uma maior possibilidade de participação da sociedade civil nos processos decisórios relativos às questões de políticas públicas. É nesse contexto que o CONAMA se fortalece como um espaço público de elaboração da política ambiental.

Por reconhecer o CONAMA como importante arena decisória da política ambiental torna-se relevante analisar os canais de acesso dos interesses do empresariado às instâncias consultivas e deliberativas dessa instituição, os métodos de participação de seus representantes e o grau de influência desse grupo. Os canais formais de acesso, utilizados como referência, foram os representantes do grupo de interesse, nos grupos de trabalho – instância consultiva –, nas câmaras técnicas e no plenário – instâncias deliberativas. A presença de representantes dos setores produtivos nessas instâncias foi usada como indicador de acesso do grupo de pressão. A apresentação de propostas, comentários, idéias e emendas aos projetos de resolução, em processo de apreciação, além da formação de coalizões com outros grupos, são os métodos de participação usados como referência neste estudo, para analisar a efetividade da participação do empresariado industrial. A influência do grupo é analisada a partir de duas variáveis: i) a incorporação dos interesses do grupo no formato final da resolução – variável quantitativa, medida com base na aprovação de propostas e emendas de autoria de membros do grupo; ii) a percepção de membros do grupo sobre o conteúdo da resolução, após a aprovação – variável qualitativa. Esses recursos metodológicos são usados por Furlong (1997), Furlong e Kerwin (2005) e Bouwen (2001).

1.1 – Dinâmica de produção da Resolução 369 e articulação dos interesses em confronto

A Resolução CONAMA 369/2006 regulamenta o art. 2º da Lei 4.771, de 1965 (Código Florestal), modificada pela Medida Provisória 2.166-67, de 2001, no que concerne às Áreas de Preservação Permanente (APP). Em resumo, essa resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP. De acordo com as leis disponíveis, nessas áreas não se permite qualquer tipo de supressão, vedação ou utilização econômica direta dos recursos naturais, salvo nos casos previstos em lei, que são aqueles classificados como de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental.

Tanto a complexidade do tema, quanto a forma de organização e funcionamento do CONAMA contribuíram para que o processo de elaboração da Resolução 369/2006 tenha sido marcado pelos conflitos de interesses, que condicionaram todo o processo de elaboração da referida resolução. As divergências a respeito do que deveria ser considerado de utilidade pública e de interesse social, para efeito de utilização de APP, podem ser analisadas como reflexo das disputas entre interesses individuais privados e interesse público coletivo.

De acordo com teóricos da Escolha Racional, as divergências entre os atores políticos que participaram do processo de elaboração da Resolução 369 expressam as escolhas racionais de cada ator, justificadas por seus interesses: são divergências de interesses (NORTH, 1990; OLSON, 1999; LEVI, 1997). De acordo com essa perspectiva, os indivíduos têm interesses que buscam realizar e, atuando em contextos de interações estratégicas, fazem escolhas, levando em conta constrangimentos institucionais, para obter os fins desejados. Assim, a própria definição do que é interesse coletivo e interesse privado é objeto de disputa.

As divergências entre os participantes do Grupo de Trabalho (GT), conselheiros e convidados, e os conselheiros das Câmaras Técnicas e do plenário em relação ao conteúdo da nova regulação, se evidenciaram a cada etapa do processo de discussão e deliberação. A oposição entre ambientalistas, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério Público, de um lado, e os representantes do empresariado e de outros setores do governo, de outro, deu o tom dos debates e das deliberações. No cerne do debate, estavam as interpretações divergentes do que poderia vir a ser considerado atividade de “utilidade pública”, “interesse social” e de “baixo impacto ambiental”, para efeito de uso das APPs.

A participação nas reuniões do GT foi uma das formas de articulação dos grupos de interesse visando a influenciar no processo de elaboração da Resolução 369. Representantes dos setores produtivos, especialmente do subsetor da mineração, destacaram-se entre os participantes. Na maioria das reuniões a presença dos setores produtivos foi superior a 30%

do total, percentual inferior somente ao dos representantes dos Governos (Federal, Estadual e Municipal), que variou de 47% a 54% (Quadro 1).

Quadro 1 – Participação nas reuniões do “GT Consolidação APP”, 2003 e 2004, segundo os segmentos

Representantes nas reuniões	1ª Reunião		2ª Reunião		3ª Reunião		4ª Reunião	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Governos, IBAMA e CONAMA.	19	54,3	26	51,0	19	50,0	34	47,2
Setores Produtivos	11	31,4	16	31,4	07	18,5	26	36,0
Entidades Ambientalistas	03	8,6	05	9,8	03	8,0	05	7,0
Representantes de Comunidades Indígenas	-	-	01	2,0	-	-	01	1,4
Ministério Público (estadual e federal)	-	-	01	2,0	04	10,5	01	1,4
Outros participantes	02	5,7	02	4,0	05	13,0	05	7,0
Total de participantes	35	100,0	51	100,0	38	100,0	72	100,0

Fonte: Elaboração da autora. Lista dos participantes das reuniões do GT, disponível no site do CONAMA.

Entre os representantes dos setores produtivos, além da CNI, CNA e CNC, que participam do CONAMA na condição de conselheiros, outras organizações empresariais participaram das reuniões do GT. À medida que a regulação de uso de APP representasse uma ameaça aos interesses do empresariado industrial, mais robusta se tornava a participação desse grupo nas reuniões. Tal fato pode ser observado na 4ª reunião do GT, quando foi consolidada a proposta de resolução “APP e mineração”. Nessa ocasião, a participação de representantes do empresariado industrial atingiu o seu maior percentual (36%).

A participação nas reuniões do GT é o recurso utilizado pelos grupos para manifestarem suas posições e apresentarem suas propostas por escrito. A apresentação de propostas é uma forma de efetivar a participação no processo, visando a influenciar nas idéias que formarão o embrião da resolução e que constituem a base do que será deliberado.

A expressiva participação de setores específicos do Estado – Ministério de Minas e Energia (MME) e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) – além da forte presença do empresariado da indústria de exploração mineral, deve-se ao fato de o novo padrão de regulação de uso de APP poder comprometer os interesses do setor mineral no Brasil. A participação de representantes de ONGs e demais entidades ambientalistas, por sua vez, foi bastante menor, em termos quantitativos (menos de 10% do total), em relação ao número de representantes dos governos e do empresariado. Ainda assim, foram eles protagonistas, junto com os Ministérios Públicos, da grande polêmica que perpassou todo o processo de discussão e deliberação acerca do uso de APP, a saber, o exercício de atividades minerárias em APPs. As organizações ambientalistas que se destacaram nas reuniões foram: Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA); Associação de Preservação e Equilíbrio do Meio Ambiente (APREMA); Associação Potiguar Amigos da Natureza (ASPOAN); Instituto Socioambiental (ISA).

O acesso dos grupos de interesse ao CONAMA é possibilitado pelas regras que norteiam a estrutura e funcionamento desse Conselho. Logo, se o acesso é garantido regimentalmente, de forma igualitária, por que grupos empresariais participam mais nos

processos de elaboração de regras ambientais do que os grupos ambientalistas, conforme demonstra a pesquisa? Essa indagação nos remete a uma questão amplamente discutida pelos estudiosos da teoria dos grupos, que trata da propensão de um determinado grupo participar mais do que outros (OLSON, 1965; HANSEN, 1985; WRIGHT, 1996; FURLONG, 1997).

Para Olson (1965), a participação de grupos de interesse público é menor, se comparada à participação dos grupos empresariais, provavelmente porque esses grupos podem não perceber algum benefício nesse tipo de participação ou porque o total de benefício é distribuído de forma muito geral entre um número grande de membros, o que torna a ação coletiva mais difícil. Outros estudiosos admitem que a participação depende, diretamente, dos recursos disponíveis para cada ator e o poder de influência de um grupo sobre decisões políticas varia em função dos recursos de que este dispõe. De acordo com Furlong (1997), o *lobby* no Executivo ou no Legislativo, requer recursos financeiros que ofereçam ao grupo condições para formar um quadro permanente de profissionais especializados para participar de processos de elaboração de políticas; de investir na qualificação técnica desse quadro; além de adotar outros meios para influenciar as decisões políticas.

Em síntese, a participação de grupos de interesse no CONAMA requer recursos humanos e financeiros para que o grupo possa transformar o acesso, assegurado regimentalmente, em participação efetiva, a fim de influenciar nas decisões políticas. Portanto, as assimetrias de recursos e de poder explicam a diferença entre a participação de organizações ambientalistas e empresariais nos processos deliberativos do CONAMA.

Além do acesso de representantes formais (conselheiros) e informais (convidados) às instâncias do CONAMA, um método de participação utilizado pelos grupos foi a apresentação de propostas, no GT, e de emendas, nas câmaras técnicas e no plenário. Para o tema “APP e mineração”, um dos mais polêmicos da Resolução 369, foram apresentadas três propostas de Resolução: uma do setor produtivo, representado pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM); uma do Governo Federal, representado pelo MME; uma das organizações ambientalistas, representadas pela AMDA. A proposta elaborada pelo IBRAM, em conjunto com a CNI e mais nove entidades do setor mineral brasileiro, foi consolidada no documento intitulado “O papel fundamental da mineração para o desenvolvimento sustentável do Brasil e a exploração de recursos minerais em APPs”

No âmbito da Câmara Técnica de Gestão Territorial e Bioma (CTGTB), as formas de articulação do empresariado industrial se materializaram nas discussões e nas proposições de emendas, formuladas pelos representantes da CNI e da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Mineração (ABEMIN), conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Emendas apresentadas pela CNI e ABEMIN, na CTGTB, segundo o teor e o resultado

Emendas	Versão 1	Versão 2 (8ª reunião)		Versão 3 (9ª reunião)	
	Total	Aprovada	Reprovada	Aprovada	Reprovada
Modificativa de conteúdo	15	-	3	2	10
Modificativa de redação	06	-	1	-	5
Aditiva	03	-	-	-	3
Substitutiva	01	-	-	1	-
Supressiva	06	-	-	3	3
Total	31	0	4	6	21

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das propostas 1, 2 e 3 da Resolução 369, discutidas na CTGTB.

Apesar da não-aprovação da maioria das emendas de autoria do grupo (25, ou 80,6% do total) deve ser levado em conta, para efeito de análise do poder de influência do empresariado industrial, o fato de ter sido mantido o item que define a mineração como atividade de utilidade pública – principal demanda do grupo. Considera-se como o principal ganho do empresariado industrial, na CTGTB, o fato de a proposta aprovada naquela instância ter considerado a atividade de pesquisa e extração de substâncias minerais como de utilidade pública – o que o significa considerá-la um caso de uso excepcional de APP.

Nas reuniões da CTGTB, representantes do empresariado industrial do setor mineral, junto com o representante da CNI, então membro da CTGTB, tiveram participação marcante, não só pela presença numerosa, mas, principalmente, pela participação no debate, quando da aprovação da proposta de resolução, naquela instância. Dos 38 participantes da reunião da 9ª reunião, 42% eram representantes dos setores produtivos e 47,5% dos governos.

Após aprovação na CTGTB a proposta foi apreciada pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ), onde a principal forma de articulação do empresariado industrial foi a proposição de mudanças substantivas no texto. Mais uma vez, a questão que esteve no centro das discussões refere-se à mineração como atividade de utilidade pública. Nesse contexto, a oposição entre ambientalistas e Ministério Público, de um lado, e os representantes do empresariado e de setores do governo (MME), de outro, permanece. Enquanto a posição do primeiro grupo era de restringir as situações particulares de supressão de vegetação das APPs, os representantes da CNI e do MME insistiram na tese de flexibilizar as regras para permissão das intervenções nas APPs. Apesar das divergências entre os grupos, o processo de deliberação da resolução seguiu o fluxo normal.

No plenário, o texto-base foi aprovado na 44ª reunião extraordinária do CONAMA, quando recebeu 102 emendas, discutidas e votadas na 79ª reunião, nas reuniões da Comissão de Negociação, na 80ª reunião ordinária e na 46ª reunião extraordinária. Das 102 emendas sugeridas pelos vários setores, apenas 20,5% foram aprovadas; a grande maioria foi retirada (47%) ou rejeitada (32,5%). Após negociações, uma nova versão foi votada e aprovada.

Devido ao grande número de emendas propostas ao texto-base e das divergências entre os vários segmentos do CONAMA, a respeito da matéria, a 80ª reunião do conselho foi marcada pela formação de coalizão dos grupos, que é um dos métodos de participação mais utilizados pelos grupos de interesse, identificado como o mais eficaz para influenciar nos processos deliberativos (Furlong, 1997; Furlong; Kerwin, 2005). Com raras exceções, as diversas situações de coalizão dos grupos de interesse refletem as convergências e divergências que se manifestaram durante todo o processo de elaboração dessa resolução. A maioria das coalizões bem sucedidas, especialmente no plenário, foi formada por representantes dos governos e dos setores produtivos, conforme evidências no Quadro 3.

Quadro 3 – Agrupamentos formados na etapa final do processo de discussão e deliberação da Resolução

Agrupamentos	Questão em foco*	Grupos divergentes	Resultado
ANAMMA / CMN / CNI	Art. 1º § 1º	MPF	Aprovada
ANAMMA / IBAMA / CNI	Art. 3º, Parág. V	ISA	Aprovada
ANAMMA / CMN	Art. 4º § 2º	ISA	Aprovada
Gov. Federal / ABEMA / ANAMMA / CNI	Art. 3º, Inciso IV e Parágrafo IV.	IBAMA / MPF	Aprovada
Gov. Federal / ISA	Art. 2º, Parág. I, alínea F.	ABEMA / CNI	Aprovada
Gov. Federal / ANAMMA / CNI	Art. 7º caput	ISA / CEBRAC	Aprovada
Gov. Federal / ANAMMA / CNI	Art. 7º § 1º	ISA / CEBRAC / VIDÁGUA	Aprovada
ANAMMA / ABEMA / CNI	Art. 9º caput	Planeta Verde / MPE	Rejeitada
ABEMA / ANMMA	Art. 4º § 1º	ISA	Aprovada
MPF / VIDÁGUA	Art. 7º, Inciso IV.	ANAMMA	Rejeitada
ANAMMA / ABEMA / Gov. Federal / CNI	Art. 7º não inclusão do parágrafo VI	Planeta Verde / Vidágua / MPF	Aprovada
CNI / MJ	Art. 7º Incisos I e V	VIDÁGUA	Aprovada

Fonte: Elaboração da autora a partir da transcrição da 80ª reunião e Proposta de Resolução da 80ª reunião.

Nota: (*) As informações da 2ª coluna foram retiradas da versão apreciada na 80ª reunião.

Em relação aos resultados alcançados pelas coalizões formadas pela maioria, deve-se ressaltar as condições procedimentais que, conseqüentemente, fortalecem as assimetrias de poder entre os grupos que compõem o CONAMA, em evidência durante o processo de elaboração da Resolução 369. Representantes dos Governos formam a maioria, dispõem de recursos humanos especializados na elaboração de políticas públicas, assim como têm acúmulo de conhecimento sobre os procedimentos próprios de elaboração de leis e regras. Representantes dos setores produtivos, por sua vez, não são maioria, mas dispõem de recursos financeiros para mobilizar seus membros a participar de todas as etapas do processo, como também de recursos humanos, altamente especializados, dotados de habilidades para formar coalizões e de informações técnicas e procedimentais para apresentar propostas e emendas à proposta de resolução. As organizações ambientalistas, por sua vez, além de não formarem maioria no CONAMA, não dispõem de recursos financeiros e humanos no mesmo volume que caracteriza as organizações empresariais. Além disso, as organizações ambientalistas, na maioria das vezes, defendem a elaboração de regras ambientais mais restritivas, o que as torna um grupo pouco receptivo a coalizões que defendem maior flexibilização das regras.

Para que a participação seja efetiva é necessário, entre outras coisas, investimento de tempo e energia e disponibilidade de recursos humanos tecnicamente qualificados – características que representantes da sociedade civil, em geral, não dispõem de modo permanente. Na falta desses recursos, torna-se desigual a correlação de forças nos espaços públicos onde ocorre a luta pela partilha efetiva do poder entre representantes dos governos, dos setores empresariais e de setores organizados da sociedade (DAGNINO, 2002).

1.2 – Dinâmica de produção da Resolução 371 e articulação dos interesses em confronto

A Resolução CONAMA 371, de 2006, estabelece diretrizes para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos dos recursos advindos de tributos pagos sob a forma de compensação ambiental, conforme a Lei 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A compensação ambiental foi instituída por essa lei, a qual determina (Art. 36) que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor, privado e público, é obrigado a investir em Unidades de Conservação (UCs) para compensar os danos causados.

As divergências entre os participantes, conselheiros e convidados, apareceram desde o início das discussões, no âmbito do GT. Em linhas gerais, resultavam de interpretações distintas dos grupos acerca da metodologia de valoração do grau de impacto para aplicação da compensação ambiental e dos critérios para a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental. Foi expressiva a participação dos diversos segmentos, especialmente aqueles grupos que vêem a possibilidade de ameaça aos seus interesses, em função do que vai ser deliberado. O Quadro 4 lista os participantes do GT, entre conselheiros e convidados.

Quadro 4 – Participantes das reuniões do “GT Regulamentação da Compensação Ambiental”

Representantes	1ª reunião		2ª reunião		3ª reunião		4ª reunião		5ª reunião	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Governos, IBAMA e CONAMA	34	52,3	57	52,3	34	52,3	Nd	Nd	Nd	Nd
Empresas Estatais e Autarquias	10	15,4	17	15,6	07	10,8	Nd	Nd	Nd	Nd
Setores Produtivos privados	18	27,7	28	25,7	20	30,8	Nd	Nd	Nd	Nd
Entidades e Org. Ambientais	02	3,1	03	2,7	03	4,6	Nd	Nd	Nd	Nd
Outros participantes	01	1,5	04	3,7	01	1,5	Nd	Nd	Nd	Nd
Total de participantes	65	100	109	100	65	100	60	100	65	100

Fonte: Elaboração da autora a partir da lista de presença das reuniões do GT/ CONAMA (Anexos do processo).

Nas reuniões do GT destacaram-se os representantes dos Governos e dos setores produtivos. Nas primeiras reuniões, o percentual de representantes do empresariado industrial variou de 26% a 31%, aproximadamente, sendo o segundo maior grupo nas reuniões. Além da CNI, CNA e CNC, representantes formais desses grupos, outras organizações empresariais participaram das reuniões, entre elas: Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP); IBRAM; Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG); Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA).

A participação do empresariado industrial chama a atenção não só pela presença das organizações empresariais, mas, principalmente, pela participação de representantes de grandes empresas do segmento da indústria de exploração mineral. A notável participação dos representantes de grandes empresas nas reuniões desse grupo de trabalho é uma demonstração de articulação desses segmentos da indústria no processo de formatação de regulação que diz respeito a aspecto crucial do planejamento de custos e oportunidades. Isso se deve ao fato de os empreendimentos desse ramo causarem significativo impacto ambiental, o que os enquadra, portanto, na situação observada no Artigo 36 da Lei do SNUC.

Merece destaque, também, a participação de representantes de empresas públicas, de economia mista e autarquias ligadas ao setor de energia elétrica, petróleo e mineração. Paralelamente, verifica-se a reduzida presença de entidades ambientalistas nas reuniões desse GT (menos de 5% do total de participantes), se comparada ao número de representantes dos outros setores. Participaram os representantes da ONG SOS Mata Atlântica e da AMDA.

Sugestões de propostas foram encaminhadas pelos participantes do GT. As sugestões apresentadas pelos dois maiores grupos que participaram das reuniões – governos e setores produtivos – se diferenciavam em termos gerais e específicos. Refletiam a essência das divergências entre os participantes do GT, em relação aos limites da resolução, às questões conceituais e ao montante do recurso destinado pelos empreendedores para fins de compensação ambiental. A oposição entre os representantes do poder público, de um lado, e os representantes dos setores produtivos, de outro, marcou os debates e as deliberações.

No âmbito do GT, fazendo uso de sua expertise para influenciar o conteúdo da resolução, a CNI apresentou 29% das 86 proposições apresentadas ao texto em discussão, e o MME, junto com o MMA, apresentou 33,7%. Do total de proposições de autoria da CNI, 20% foram retiradas, 20% foram mantidas por consenso do grupo e 56% receberam destaques, sobre as quais não houve consenso, mas foram mantidas na proposta. A maioria das proposições em relação às quais não foi possível a produção de consenso tratava de questões objeto de polêmicas entre os participantes, desde o início do debate, que colocaram de um lado os representantes dos governos e de outro, a CNI. As questões polêmicas, mantidas com destaque, dizem respeito ao conceito de significativo impacto ambiental para efeito de compensação ambiental, aos critérios para o cálculo da compensação e o montante de recurso a ser destinado para este fim. Ou seja, dizem respeito às questões essenciais da resolução.

Os dados da pesquisa mostram que o saldo da participação do empresariado industrial do setor da mineração, ali representado por organizações como a CNI e o IBRAM, foi bem sucedido no âmbito do GT, visto que suas sugestões foram incorporadas à proposta

que foi encaminhada à CTUC. Desse modo, os recursos utilizados pelo grupo para participar do processo de elaboração da resolução – mobilização de seus membros e apresentação de propostas – tornaram bem sucedida a pressão política, na primeira fase do processo.

A proposta de resolução apreciada pelos membros da “Câmara Técnica de Unidade de Conservação e demais Áreas Protegidas” (CTUC) continha um conjunto significativo de proposições de autoria de representantes dos setores produtivos, especialmente da CNI, que participou efetivamente do GT. No entanto, a maioria dessas proposições foi duramente rejeitada pelos membros da CTUC. Entre as proposições de autoria da CNI, em relação as quais não tinha havido produção de consenso, 13 foram rejeitadas pelos membros da CTUC (Quadro 5). Na maioria dos casos em que a proposição era de autoria da CNI, apenas a CNA votou a favor, enquanto os demais membros da CTUC votaram contra.

Quadro 5 – Situação da versão apreciada pela CTUC, segundo a autoria das proposições

Autoria	Situação das proposições			
	Aprovada		Rejeitada / retirada	
Governo Federal (MMA / MME)	9	45,0%	3	8,6%
Governo Federal / Governos Estaduais / CNI	1	5,0%	2	5,7%
MMA / Governos Estaduais	1	5,0%	1	2,8%
Governos Estaduais	5	25,0%	10	28,6%
Setores produtivos: CNI	2	10,0%	13	37,0%
CNA	2	10,0%	5	14,3%
CNI / Governo do Paraná	-	-	1	2,8%
Total	20	100,0	35	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados dos anexos do processo – Secretaria Executiva do CONAMA.

A posição adotada pela maioria dos membros da CTUC mostra, claramente, quem era o grupo que se opunha à posição defendida pelos representantes do empresariado industrial, até aquela etapa do processo. Trata-se do grupo formado por representantes dos Governos (Federal e Estaduais), com o apoio dos representantes das organizações ambientais. A coalizão formada por esses dois grupos foi fundamental para dar maior legitimidade à decisão ali tomada, que contrariava, em boa medida, os interesses de grupos econômicos importantes, que participaram efetivamente das reuniões do GT. Tal posição reflete uma decisão coletiva, favorável à aprovação de uma norma ambiental que regulamenta a elevação de ônus para aqueles setores produtivos, ali representados, importantes para o crescimento econômico do país, mas considerados como causadores de significativo impacto ambiental – a exemplo da exploração mineral, da construção de hidrelétricas e obras de infra-estrutura, em geral. Para tais empreendimentos, vale o princípio do poluidor-pagador, que está na base da política de compensação ambiental: porque são imprescindíveis, em termos da lógica da economia de mercado, tais investimentos são necessários, a despeito do impacto ambiental causado; porque são potencialmente causadores de danos ambientais, precisam pagar para compensar por esses danos.

Os argumentos de representantes da CNI mostraram as divergências desse segmento em relação ao que está previsto no Art. 36 da Lei do SNUC. Por conseguinte, mostraram as suas divergências ao que estava sendo deliberado com relação à obrigação da compensação ambiental e ao montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para este fim. Porém, a despeito das tensões e dos conflitos entre os representantes dos setores produtivos e os demais membros da CTUC, após aprovação, a proposta seguiu o fluxo normal: foi encaminhada para apreciação pela CTAJ. Nesta, se intensificou o conflito entre a representante da CNI e os representantes do MMA. A representante da CNI apresentou críticas à proposta, enfatizando, principalmente: a) o objeto da resolução; b) o montante de investimento para fins de compensação; c) o cálculo para os empreendimentos já instalados.

Em tal contexto, as posições antagônicas expressaram-se em emendas propostas ao texto-base: foram 74 emendas apresentadas por membros da CTAJ, representantes de três segmentos, com destaque para o representante dos Governos Estaduais. As emendas tinham caráter supressivo, substitutivo e modificativo de redação, sendo 39 propostas pelo governo do Ceará (53%), 25 pelo Instituto Direito por um Planeta Verde (34%) e 10 pela CNI (13%).

Em meio ao conflito de interesses, membros da CTAJ constataram uma incompatibilidade entre o Decreto 4.340, de 2002, e a Lei 9.985, de 2000, em relação à matéria. Isso levou à identificação da razão pela qual o governo do Ceará havia apresentado um grande número de emendas à proposta: a base jurídica adotada para a formulação das proposições pelos membros da CTUC foi o Art. 36 da Lei 9.985, enquanto o representante do governo do Ceará seguiu a orientação jurídica do artigo 31 do Decreto 4.340. Diante da incompatibilidade jurídica entre a lei e o decreto, ficou inviabilizada a continuidade da apreciação da proposta pela CTAJ.

Em resposta à demanda do MMA, o Presidente da República assinou o Decreto 5.566, de 2005, que deu nova redação ao caput do art. 31 do Decreto 4.340, de 2002, que dispõe sobre o SNUC. Com essa alteração, o CONAMA voltou a discutir a proposta de resolução no contexto da nova legislação, conforme tinha sido deliberado na CTAJ. Da discussão das emendas apresentadas à proposta de resolução chegou-se ao seguinte quadro: do total de 74 emendas, apenas 20 foram aprovadas (27%), sendo 8 do governo do Ceará, 01 do Instituto Direito por um Planeta Verde e 2 de autoria da CNI. Mais uma vez, chama a atenção o fato de a maioria das emendas apresentadas pelo representante dos setores produtivos, neste caso a CNI, ter sido rejeitada (80%). Isso significa, de acordo com a metodologia adotada, insucesso na pressão política desse grupo de interesse.

Após a aprovação da proposta de resolução pela CTAJ, esta foi encaminhada para apreciação pelo plenário do CONAMA, na 47ª Reunião Extraordinária. Nessa reunião foi

votada e aprovada a resolução, com emendas. Após aprovação do texto-base, representantes de vários segmentos apresentaram emendas: Governos, Ministérios Públicos, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), ISA, Instituto Vidágua, Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) e CNI.

No plenário, se destaca a participação dos representantes da CNI no processo de deliberação, seja pelo grande número de emendas apresentadas, seja pelas argumentações em favor de suas proposições. A CNI apresentou emendas para a grande maioria dos artigos da proposta de resolução, em apreciação pelo plenário. Todavia, a despeito de seu poder de argumentação e de articulação, mais uma vez, a maioria de suas proposições não foi acatada: cerca de 70% das emendas propostas foram rejeitadas ou retiradas, e somente 30% foram aprovadas. Entre as emendas aprovadas, 39% eram emendas modificativas na redação do texto. Das 25 emendas que propunham um novo conteúdo ao texto, apenas 4 foram aprovadas (Quadro 6).

Quadro 6 – Emendas apresentadas pela CNI, no plenário da 47ª Reunião, segundo o teor e o resultado

Teor das emendas	Total		Aprovadas		Rejeitadas / Retiradas	
Modificativa de redação	16	39,0%	8	66,7%	8	27,6%
Aditiva	13	31,7%	3	25,0%	10	34,5%
Substitutiva	11	26,8%	1	8,3%	10	34,5%
Supressiva	1	2,4%	-	-	1	3,4%
Total	41	100,0	12	100,0	29	100,0
%	100%		29,3		70,7	

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados da Transcrição da 47ª Reunião Extraordinária do CONAMA.

Tal resultado demonstra um baixo grau de influência do empresariado industrial na formatação final da Resolução 371, apesar da destacada participação de seus representantes e do poder de pressão do grupo, em todas as etapas do processo. A maior derrota desse grupo refere-se à aprovação de importantes questões, inquiridas pelos seus representantes, ao longo do processo de elaboração da resolução. Entre as demandas não-incorporadas ao texto aprovado, que expressam o insucesso da pressão política desse grupo, destacam-se:

- i) a não-fixação do percentual máximo para efeito do cálculo da compensação. A CNI propôs que fosse fixado um percentual máximo de 1% para efeito do cálculo da compensação, mas o texto aprovado não determina o limite máximo desse percentual;
- ii) a definição do momento em que deverá ser feita a fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do instrumento de compromisso correspondente. A CNI propôs que fosse feito até o final da Licença Operação e a Resolução determinou que a fixação do montante da compensação e a celebração do Termo de Compromisso deverão ocorrer com a emissão da Licença Instalação, ou seja, no momento anterior ao que foi demandado pelo grupo;
- iii) os custos que deverão ser considerados para efeito de cálculo da compensação.

Diante da possibilidade de o setor empresarial influenciar na elaboração de normas que flexibilizem a interpretação do que seja a compensação ambiental, observou-se a formação de coalizão entre os grupos divergentes às proposições da CNI, entre representantes dos governos, Ministérios Públicos e entidades ambientalistas (Quadro 7).

Quadro 7 – Agrupamentos formados no Plenário da 47ª reunião Extraordinária do CONAMA

Autoria / Agrupamentos	Questão em foco	Grupos divergentes	Resultado
MMA, RJ, ANAMMA, MPF, MPE, Instituto Vidágua	Art. 3º	CNI e ABES	Aprovada
MPF, MPE, ONGs, RJ, ANAMMA, MMA	Art. 3º Parág. Único	ABEMA / CNI / ABES	Aprovada
MPE, MPF e Gov. de São Paulo	Art. 4º	CNI	Rejeitada
Gov. de São Paulo e ISA	Art. 5º Parágrafo 2º	MIN, MT, Casa Civil e CNI	Aprovada
MMA, ANAMMA e ABES	Art. 5º Caput	CNI	Aprovada
MPE, MPF e Instituto Vidágua	Art. 7º	CNI e MME (texto base)	Aprovada
Estado do Rio de Janeiro	Art. 8º	CNI	Aprovada
Governo de São Paulo	Art. 9º Inciso I e II	CNI	Aprovada
MPF, MPE e Instituto Vidágua	Art. 10º	CNI (texto-base)	Aprovada
Agapan e Instituto Vidágua	Novo artigo	CNI	Aprovada

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados da Transcrição da 47ª Reunião Extraordinária do CONAMA.

Apesar das divergências observadas, a Resolução 371 foi aprovada pelo plenário, em uma única reunião, diferente do que foi observado em relação à Resolução 369. Em linhas gerais, o que diferencia os dois processos é que em relação à Resolução 371 havia coesão interna do grupo formado pelos representantes do Estado, que, apoiados pelos representantes das organizações ambientalistas, formavam a maioria absoluta, em oposição aos setores produtivos. Mais uma vez, os resultados da pesquisa mostram que formar coalizões é um dos métodos mais eficazes usados por grupos para tornar efetiva a participação, ou seja, transformá-la em influência.

1.3 – Dinâmica de produção da Resolução 382 e articulação dos interesses em confronto

A Resolução 382, de 2006, estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Essa regulamentação decorreu do reconhecimento de vários problemas, a exemplo dos altos níveis de poluição atmosférica e seus reflexos negativos sobre a saúde, o meio ambiente e a economia; da necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente.

O processo de elaboração da Resolução 382 ocorreu de acordo com o previsto regimentalmente. A Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental (CTCQA) apreciou e aprovou o pedido de criação de um GT para elaborar proposta de resolução. Tal pedido foi feito pela Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, do MMA (SQA/MMA), como resposta a uma demanda do Ministério Público do Paraná.

Os atores políticos mais relevantes para o processo deliberativo foram claramente identificados tanto na justificativa do solicitante da proposta de resolução, quanto na conclusão do parecer do MMA. A expectativa em relação à sua convocação era a de que neutralizassem ou contrabalançassem a pressão sempre ativa e presente do setor empresarial.

O GT que elaborou a referida proposta de resolução funcionou com a representação de órgãos de controle ambiental (federal, estaduais e municipais), além da representação do

empresariado industrial. Ressalte-se que tanto as ONGs ambientalistas quanto o Ministério Público só participaram de uma única reunião, entre as onze reuniões realizadas pelo grupo. Nessas reuniões, houve uma expressiva participação de representantes do empresariado industrial, que se destacaram, também, quantitativamente, chegando a representar 49% do total de participantes. Tal predominância foi mais evidente em quatro das reuniões do GT: 2ª reunião (37,5%); 4ª reunião (41%); 6ª (38%); e 10ª reunião (49%), conforme Quadro 8.

Quadro 8 – Participação dos representantes nas reuniões do “GT Fontes Fixas”

Participantes das reuniões do GT	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª
Governos, IBAMA e CONAMA.	12	Nd	Nd	Nd	Nd	14	Nd	Nd	Nd	20	Nd
Estatais e Autarquias	3	4	5	4	4	6	7	Nd	6	4	6
Setores Produtivos, privados	1	9	6	14	8	13	8	8	11	24	11
Organizações Ambientalistas	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1	Nd	Nd	Nd	Nd	1
Ministério Público Estadual	1	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Outros participantes	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1	Nd
Total de participantes	17	24	Nd	34	34	34	30	35	52	49	37
% dos representantes dos setores produtivos, privados	5,9	37,5	-	41,2	23,5	38,2	26,7	22,9	21,2	49,0	29,7

Fonte: Elaboração da autora, a partir das listas dos participantes das reuniões do GT (Anexos do processo).

Na grande maioria das reuniões do GT, entre os representantes desse segmento, além da CNI, outras 15 organizações empresariais estiveram presentes. Mais uma vez, a participação do empresariado industrial nas reuniões do GT chama a atenção não só pela presença de organizações que representam os interesses desse setor, mas, e principalmente, pela participação de representantes de grandes empresas dos mais diversos ramos industriais. Essa é uma variável que demonstra o grau de importância para o empresariado industrial do que estava em vias de deliberação pelo CONAMA.

Representantes do empresariado industrial encaminharam proposições e participaram efetivamente das discussões, em todas as reuniões do grupo. Situação muito diferente foi vista em relação à participação de organizações ambientalistas no âmbito do GT, que foi diminuta, visto que, apenas na 6ª reunião, foi registrada a presença de uma organização que atua em defesa do meio ambiente: Argonautas.

A visível desproporção entre a participação dos grupos empresariais e a dos grupos ambientalistas pode ser reflexo do caráter complexo e excessivamente técnico da matéria em discussão, o que exige um grau elevado de qualificação técnica. Esta expertise demanda grandes investimentos na capacitação de recursos humanos e as organizações que representam a sociedade civil, em geral, e neste caso as organizações ambientalistas dispõem de poucos recursos financeiros e humanos para atuar em áreas técnicas muito específicas. A participação da sociedade civil em espaços públicos exige o domínio de um saber técnico especializado do qual a maioria dos representantes da sociedade civil não dispõe (DAGNINO, 2002).

Os pontos mais polêmicos destacados no GT tratavam de questões referentes aos tipos de poluentes, à divisão por faixas de potência e à discussão dos valores usados como parâmetros. A polêmica em relação a essas questões perpassou os subgrupos em todas as etapas. Na discussão final da proposta estiveram presentes 37 representantes dos governos, de setores empresariais e de outros segmentos da sociedade civil. Destacaram-se os representantes dos grupos empresariais da indústria (46% do total), de quatro importantes ramos do setor industrial brasileiro: siderurgia e alumínio, petroquímica, cimento, papel e celulose.

Algumas questões foram alvos de críticas na CTCQA. Uma delas diz respeito ao fato de a proposta apresentar critérios básicos para definição dos limites de emissão de poluentes atmosféricos, que podem ser mais restritivos ou menos restritivos, dependendo das características de cada lugar onde a norma será aplicada. Outra questão criticada foi a ênfase dada às fontes novas de emissão de poluentes. Deve-se ressaltar que, embora o texto contivesse pontos polêmicos, discutidos pelos participantes da reunião, as emendas apresentadas não provocaram mudanças substantivas em nenhum dos artigos da proposta, seja no corpo da resolução, seja nos 13 anexos referentes a fontes de poluentes específicas. Do total de emendas apresentadas, 84% eram emendas modificativas de redação; 9,6% aditivas; 6,4% supressivas e substitutivas (Quadro 9).

Quadro 9 – Emendas apresentadas à versão apreciada pela CTCQA, segundo a autoria e o teor

Autorias das emendas	Total de emendas apresentadas		Teor das Emendas			
			Supressiva	Aditiva	Substitutiva	De redação
Governo de SP	9	29,0	-	1	-	8
Governo de RS	2	6,5	-	-	1	1
CNI	13	41,9	1	2	-	10
IBAMA	5	16,1	-	-	-	5
CETESB	1	3,2	-	-	-	1
Conselheiro Honorário	1	3,2	-	-	-	1
Total	31	100,0	1 3,2%	3 9,6%	1 3,2%	26 83,9%

Fonte: Elaboração da autora, a partir da Transcrição da 17ª reunião CTCQA, disponível no Site do CONAMA.

No âmbito da CTCQA a representante da CNI destacou-se entre os demais membros, apresentando o maior número de emendas ao texto (42% do total). Merece referência o fato de a discussão do texto na CTCQA ter sido feita pelos membros dessa câmara, com destaque para a representante da CNI, do governo de São Paulo e do IBAMA, em conjunto com representantes dos setores produtivos que participaram efetivamente das discussões no âmbito do grupo. A elevada participação de organizações empresariais na CTCQA aumentou a possibilidade de influência desse grupo de interesse, ali representado formalmente pela CNI.

Em síntese, o texto elaborado pelo GT e aprovado pela CTCQA propôs uma regulação com base em uma visão diferente da perspectiva de comando e controle, que é a mais utilizada na política ambiental brasileira. Tal questão ficou clara quando o coordenador

do GT afirmou que com esta resolução “tenta-se sair de um sistema rígido de comando e controle, que muitas vezes tem ganho ambiental zero e custo econômico desnecessário ao país”. O caráter menos restritivo da proposta de resolução e sua perspectiva de romper com a predominância dos instrumentos de comando e controle explica, em parte, o fato de não ter havido grandes divergências entre o representante dos setores produtivos e outros membros da CTCQA, assim como o fato de a maioria das emendas (84%) ser apenas referente à redação do texto.

O processo de discussão e aprovação da proposta de resolução pela CTAJ foi marcado pela formação de dois blocos: um bloco formado por aqueles que defenderam incondicionalmente o texto (CNI e ANAMMA); e outro, formado por aqueles que fizeram duras críticas ao texto (Instituto Direito por um Planeta Verde e IBAMA).

No âmbito do plenário, a despeito das manifestações contrárias, por parte das entidades ambientalistas, a apreciação do texto-base ocorreu de imediato. Em defesa contrária a esse texto manifestou-se um representante da ONG ACPO, que destacou a necessidade de regulamentar as emissões de poluentes no Brasil, porém enfatizou que a proposta em apreciação era fraca e precisava de amadurecimento, sobretudo após a Organização Mundial de Saúde (OMS) ter apresentado novos limites de padrão de qualidade do ar. A defesa pela aprovação do texto-base foi feita pelo presidente da CTCQA, com o apoio dos governos e dos setores produtivos. Após as defesas o texto-base foi aprovado e o processo foi aberto para recebimento de emendas e destaques. Como não houve nenhum tipo de manifestação, em termos de emendas e destaques, o presidente da Mesa declarou aprovada a Resolução.

Embora não tenham sido registradas as manifestações favoráveis à aprovação da resolução, por parte dos segmentos que compõem o CONAMA, é possível deduzir, com base nos dados da pesquisa, que o poder de articulação dos grupos favoráveis à aprovação foi maior do que o poder de articulação dos grupos não-favoráveis. Prevaleceu, a posição defendida pela maioria, formada por representantes dos governos (federal, estaduais e municipais) e representantes dos setores produtivos.

Diante da decisão do CONAMA pela aprovação da Resolução 382, diversos segmentos desfavoráveis a essa decisão manifestaram-se publicamente sobre o que pensam em relação ao seu conteúdo e à decisão do CONAMA. Na avaliação de representantes de ONGs ambientalistas, “os índices que constam na Resolução 382 são muito altos e não condizem com a condição do Brasil de pioneiro na ratificação de convenções internacionais que preconizam metas para alcançar o desenvolvimento sustentável”. Conforme a representante da APROMAC, conselheira do CONAMA, diversas organizações ambientalistas têm críticas a fazer quanto à aprovação dessa resolução, do ponto de vista político. Acreditam que há interesses privados se

sobrepondo aos interesses do meio ambiente⁴. Por isso, fazem duras críticas às condições procedimentais e às assimetrias de poder observadas durante o processo de elaboração de uma resolução no CONAMA: “as discussões não são equilibradas; não dá para equiparar as ONGs com o governo e outras entidades como a CNI e a CNA, por exemplo.”

As manifestações de representantes dos movimentos ambientalistas mostram o grau de insatisfação desse setor em relação ao teor da resolução, de onde se pode deduzir o baixo grau de influência desse grupo sobre o teor da Resolução 382. O grau de influência do empresariado industrial, por sua vez, pode ser medido com base nos dados referentes à participação desse grupo no processo de elaboração dessa regra ambiental, quanto com base na percepção do próprio grupo em relação à sua influência sobre o que foi deliberado.

1.4 – Correlação entre acesso, participação e influência do empresariado industrial

Para medir o grau de influência do empresariado industrial sobre as diretivas das normas aprovadas no CONAMA, são tomadas como referências de análise duas variáveis: i) a incorporação de proposições de autoria dos representantes do grupo na versão final das resoluções; ii) as manifestações públicas de representantes do empresariado industrial, que participaram efetivamente do processo de elaboração das Resoluções 369, 371 e 382. Tais manifestações refletem a percepção do próprio grupo sobre a sua influência em relação às normas aprovadas.

Em que condições o acesso ao CONAMA, que é assegurado regimentalmente, se traduz em participação efetiva e em influência dos grupos de interesse? Os resultados da pesquisa confirmam ou refutam as teses que dizem que o acesso é igual à influência? Viu-se que o empresariado industrial participou efetivamente dos três processos analisados, utilizando-se de vários recursos previstos regimentalmente, visando a influenciar no formato das resoluções. No entanto, embora tenha havido participação efetiva desse grupo de interesse, em todas as etapas do processo de elaboração das referidas normas ambientais, essa participação não necessariamente significou influência nos três casos, uma vez que suas principais demandas foram incorporadas apenas na versão final das Resoluções 369 e 382.

A participação desse grupo, entre organizações corporativas, extra-corporativas e empresas, chegou a representar 36%, 31% e 49% do total de participantes das reuniões dos GTs que elaboraram as propostas das Resoluções 369, 371 e 382, respectivamente. Outro indicador da participação efetiva do empresariado industrial foi a apresentação de proposta para as três resoluções. Nas câmaras técnicas e no plenário, houve participação efetiva do representante do grupo com a apresentação de emendas e de argumentos, nos três processos.

Os resultados da pesquisa mostraram que acesso e participação não necessariamente significam influência, contrariamente ao que sugerem alguns estudiosos do tema. De acordo com dados apresentados, o grau de acesso e da participação dos representantes do empresariado industrial foi elevado. No entanto, os dados mostram não ser válida a afirmação de que o grau de influência do grupo foi proporcional ao do acesso e da participação.

Evidências de correlação negativa entre as variáveis analisadas, representativas do acesso, da participação e da influência do empresariado industrial, encontram-se no processo de elaboração da Resolução 371. Conforme dados apresentados, numa escala imaginária de 0 a 10, o grau de acesso e de participação dos representantes desse grupo de pressão foi 10, enquanto o grau de influência foi 0. Esse resultado significa insucesso na pressão política. Situação diferente pode ser vista se forem tomados como referência de análise os processos de elaboração das Resoluções 369 e 382. Nesses casos, os resultados mostram que existe correlação positiva entre o grau de acesso, da participação e da influência. Em uma escala imaginária de 0 a 10, o grau de acesso e participação foi 10 e o grau de influência do grupo foi próximo de 10. Tal resultado significa elevado grau de sucesso na pressão política do grupo.

Conforme argumenta Keefe (apud FURLONG, 1997), o poder de influência de um grupo depende do tamanho do grupo, de seus recursos financeiros, da habilidade de formar alianças com outros grupos, da coesão de seus membros e da compatibilidade de sua proposta com valores tradicionais predominantes na sociedade. O estudo dos processos de elaboração das Resoluções 369 e 382 mostram fortes evidências de que a influência do grupo de pressão resultou de três fatores: capacidade de transformar recursos financeiros e humanos em participação efetiva; habilidade para formar coalizão com outros grupos; compatibilidade de suas propostas com a posição de atores políticos relevantes.

No processo de elaboração da Resolução 369, a coalizão formada pelos grupos empresariais e grupos que representavam os interesses do Estado, defendeu uma regulamentação menos restritiva em relação às situações previstas em que poderia haver possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nas APPs. Situação similar foi observada em relação ao processo de elaboração da Resolução 382, quando a coalizão formada por representantes do empresariado industrial e dos governos defendeu maior flexibilidade na regulação em relação à poluição por fontes fixas. O caráter menos restritivo das propostas fez com que não houvesse grandes divergências entre os setores produtivos e diferentes setores do Estado, o que tornou bem sucedida a coalizão entre esses grupos.

Um forte indicador da compatibilidade da posição defendida pelos representantes do empresariado industrial e a posição de atores políticos relevantes, em relação à Resolução

369, é a inclusão da atividade de exploração mineral como de utilidade pública, a fim de legalizar a supressão de vegetação em APP para esse fim. Apesar de todos os argumentos e recursos utilizados pelos grupos contrários a essa posição, a resolução aprovada incorporou esta importante demanda do empresariado industrial, além de outras, não menos importantes, a exemplo da relacionada a depósitos estéreis de rejeitos sólidos em APP.

Em relação à Resolução 382, pode-se avaliar o alto grau de coincidência dos interesses do empresariado industrial e os propósitos dos representantes dos Governos, com exceção do IBAMA, a partir dos argumentos do coordenador do GT – grande articulador dos setores governamentais no CONAMA: “a regulamentação da emissão de poluentes se faz necessária, mas não se pode incorrer em ganho ambiental zero e em custos econômicos desnecessários ao país”. Em outros termos, “uma maior rigidez no controle das emissões de poluentes implicaria aumentar o Custo Brasil e diminuir a competitividade da indústria brasileira”.

O grau de convergência dos interesses do empresariado industrial com o previsto na Resolução 382 pode ser medido tomando como referência o alto índice de aprovação da proposta de resolução pelos representantes dos setores produtivos, em todas as instâncias deliberativas do CONAMA, por onde tramitou. Ademais, não houve manifestações contrárias desse segmento, externamente ao CONAMA, em relação ao conteúdo da resolução.

Diferente das manifestações críticas das organizações ambientalistas e de outras organizações da sociedade civil, representantes do empresariado industrial manifestaram-se satisfeitos com a aprovação da Resolução 382. De acordo com o assessor de Meio Ambiente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Resolução 382 não deve ser um problema para as empresas, visto que “houve uma grande participação das organizações empresariais, especialmente de representantes do empresariado industrial, para que fossem fixados limites viáveis de serem cumpridos pelas indústrias”. A manifestação da FIESP, uma das mais importantes organizações que representa os interesses do empresariado industrial no Brasil, em apoio à deliberação do CONAMA, é um forte indicador do grau de congruência entre o teor da norma e os interesses do setor.

No CONAMA, em função do pequeno número de representantes do empresariado industrial nas esferas deliberativas, além da destacada presença dos membros do grupo e da efetiva participação de seus representantes nas instâncias consultivas e deliberativas, o método de participação mais eficaz foi a formação de coalizão com outros grupos. Portanto, formar coalizões explica, em boa medida, os casos de sucesso do empresariado industrial.

Um caso de insucesso da pressão política do empresariado industrial foi identificado no processo de elaboração da Resolução 371. O insucesso ocorreu, apesar de todos os

recursos utilizados por seus representantes, com destaque para a forte mobilização de seus membros para tornar efetiva a participação, em todas as instâncias. Tanto em termos gerais, quanto em termos específicos não há evidências de que o empresariado industrial tenha influenciado na deliberação final. A não-aprovação da maioria das emendas de autoria da CNI é uma evidência de tal afirmação. Além disso, as manifestações críticas de representantes do empresariado industrial em relação à política de compensação ambiental no Brasil evidenciam que os recursos utilizados por esse grupo de interesse para influenciar as leis e regras que tratam deste tema, na esfera do Legislativo e do CONAMA, não têm surtido o efeito desejado.

Em notas divulgadas pelo IBRAM, um dos mais destacados representantes do empresariado industrial na elaboração da Resolução 371, pode-se observar a posição crítica desse setor em relação à compensação ambiental e à deliberação do CONAMA:

A cobrança é feita imediatamente mesmo sobre investimentos de longo prazo. Curiosamente, a idéia da "CPMF ambiental" é 100% brasileira, pois não se sabe de nenhum país no mundo que tenha instituído iniciativa semelhante. Talvez porque o bom senso indique que medidas como esta, especialmente em países cuja carga tributária já é reconhecidamente muito alta, só servem mesmo é para afugentar investimentos⁵.

A questão ambiental merece das empresas tratamento prioritário e vários são os exemplos de contribuição para a proteção e preservação do meio ambiente. Mas há casos que inibem a expansão da indústria da mineração, como o da Compensação Ambiental, que se tornou conhecida como "imposto verde". Quem perde novos investimentos devido ao "imposto verde" é o Brasil (Indústria da Mineração, Ano I, n. 2, set/2006).

De acordo com os seus argumentos do presidente do IBRAM, em artigo intitulado "Compensação Ambiental: benefício ou ônus para a sociedade?", a compensação ambiental serve para elevar os custos dos empreendimentos realizados em setores estratégicos (energia elétrica, transporte, petróleo e gás, saneamento, telecomunicação e exploração mineral), o que significa, por fim, elevar o "Custo Brasil" e tirar a competitividade do país no mercado internacional. Além do IBRAM, outras organizações empresariais argumentam que as regras do licenciamento ambiental e da compensação ambiental retardam e oneram os investimentos no Brasil. De acordo com levantamento feito, a demora na emissão de licenças ambientais chega a alcançar 20 meses e as exigências ambientais têm encarecido o investimento em 30%, em média⁶.

Vê-se que a Resolução 371 colocou em campos opostos os mesmos grupos que, em outros contextos, formaram coalizões bem sucedidas. Nesse caso, a não-convergência de interesses entre governos e empresariado industrial foi determinante para o insucesso da pressão deste último. Enquanto para o empresariado a compensação ambiental significa aumento nos custos dos investimentos econômicos, para os governos a regulamentação da compensação ambiental significa assegurar um meio de se obter recursos para investir na proteção do meio ambiente. Trata-se, portanto, de interesses antagônicos: para os empresários

do setor de infra-estrutura, os custos com compensação ambiental atingiram US\$223 milhões, em 2005⁷; para o Estado, esses recursos, se recolhidos, seriam a garantia de investimentos na preservação da natureza, ou, a garantia de manutenção das 126 UCs de Proteção Integral, federais, que representam 37.135 milhões de hectares de área protegida, de acordo com o último levantamento do IBAMA⁸. Eis a razão do conflito entre os representantes dos governos, com o apoio das organizações e entidades ambientalistas, e representantes dos empresários, durante o processo de elaboração da Resolução 371.

O estudo do processo de elaboração da Resolução 371 mostra que o acesso e a participação efetiva de um grupo nas instâncias políticas que elaboram as políticas públicas não significam necessariamente que esse grupo venha a influenciar nas decisões finais. Acesso de organizações empresariais em instituições públicas responsáveis pela elaboração de normas não necessariamente significa influência, conforme enfatizou Bouwen (2001), em contraposição aos teóricos de grupos de interesse que afirmam que acesso é igual à influência (SCHLOZMAN; TIERNEY apud FURLONG, 1997). Acesso é uma condição necessária para que um grupo de interesse possa vir a exercer a influência sobre processos de elaboração de políticas, mas não é fator determinante; tampouco se pode medir o grau de influência de um grupo em função da quantidade de acesso que lhe é possibilitado pelas regras institucionais.

Por fim, a aprovação da Resolução 371, nos moldes defendidos pelo poder público, sugere uma relativa autonomia do Estado, em um contexto político democrático, frente aos constrangimentos econômicos (PRZEWORSKI, 1995). Neste caso particular, arranjos institucionais facilitaram a autonomia dos representantes do Estado naquele espaço público de elaboração de política. De acordo com a tese da autonomia do Estado de Przeworski, em contextos político-institucionais específicos, dirigentes estatais são capazes de formular e implantar, com sucesso, políticas orientadas para alcançar os seus objetivos, sem que haja a influência dos grupos de interesse. O estudo feito mostra que, de fato, em circunstâncias específicas, o Estado pode sobrepor-se aos interesses de agentes econômicos.

Em síntese, o estudo mostra que o grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial, nos casos analisados, varia em função da posição do poder público em relação à matéria, objeto da resolução, e não em função do acesso e da participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O forte interesse do empresariado industrial em diminuir o grau de restrição dos instrumentos de regulação ambiental, em relação ao uso econômico dos recursos naturais e em relação aos cuidados com o meio ambiente (controle de poluição, por exemplo), visando a

diminuir os custos com os investimentos ambientais, é um fator que, associado à disponibilidade de recursos financeiros e humanos pelo grupo, explica sua destacada presença em todas as etapas dos processos analisados. A participação efetiva de organizações empresariais nos três processos analisados reflete, em grande medida, a capacidade de mobilização política desse grupo, o que expressa um alto grau de coesão do grupo em relação à questão ambiental, a despeito das diferenças internas do setor.

Este estudo procurou mostrar, a partir de experiências concretas, como o empresariado industrial se articula para que seus interesses influenciem as deliberações políticas concernentes à regulação ambiental e, às vezes, é bem sucedido. Os resultados da pesquisa mostram que, em um contexto político-institucional democrático, a pressão política dos grupos de interesse pode traduzir-se em sucesso ou insucesso. Essas situações podem ocorrer independentemente dos recursos de poder à disposição do grupo de interesse.

Confirmou-se a hipótese de que o novo contexto político-institucional fortaleceu o sistema de representação corporativo e, ao mesmo tempo, definiu novas formas de articulação do empresariado industrial junto ao Estado, o que potencializou o seu poder de influência nas decisões concernentes à política ambiental. São evidências empíricas que contrariam as teses da debilidade política do empresariado industrial no Brasil, pois mostram que o processo de regulação ambiental, ao impor restrições às atividades produtivas, provocou uma maior agregação desse grupo e o induziu a uma organização política mais sistemática, de forma a participar efetivamente junto às instituições políticas com vistas a influenciar nas decisões.

Os resultados deste estudo destacam a importância de condicionantes institucionais que potencializam a incorporação de interesses de grupos na formulação de políticas públicas, ressaltando a proeminência dos atores estatais. A despeito das situações que se traduzem em insucesso da pressão política do empresariado industrial, os dados da pesquisa mostram que esse grupo tem sido influente nas decisões concernentes à política ambiental brasileira. Seu poder de articulação política com o Estado explica, em boa medida, as situações de sucesso da pressão, exercida na esfera do CONAMA, que é, ao mesmo tempo, um espaço público de decisão política e uma instância política fortemente atrelada ao Poder Executivo.

NOTAS

1. Estudos nessa linha foram desenvolvidos por Braga (1995), Vinha (1999), Maimon (2001) e Silva (2004).
2. Participam do CONAMA, no seu formato atual, 108 conselheiros, entre representantes dos governos (federal, estadual e municipal), de entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil, de entidades empresariais, Ministérios Públicos, entre outros. Do total de conselheiros, mais de 1/3 são representantes do Governo Federal.
3. No sentido amplo do conceito, participação política pode ser entendida como toda e qualquer atividade que mantém alguma relação com a política. No sentido estrito, por sua vez, diz respeito à participação como uma ação empreendida por indivíduos ou grupos que têm por objetivo influenciar o processo político (AVELAR, 2004: 223-247). É de acordo com essa

perspectiva que o conceito será utilizado neste trabalho. Trata-se de uma abordagem que pressupõe que participação de grupos e de indivíduos em espaços políticos deliberativos envolve interesses, objetivos, poder e acesso aos recursos distribuídos pelo Estado.

4. Artigo disponível em: <<http://www.idec.org.br/noticia.asp?id=7699#>>. Acesso em março/2007.

5. Informações disponíveis em: <<http://www.geologo.com.br/MAINLINK.ASP?>>. Acesso em maio/2007.

6. Relatório da Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústria de Base (ABDIB), 2006 – Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.abdib.org.br>>. Acesso em ag./2007.

7. De acordo com levantamento feito pela ABDIB, em 2005, os valores da compensação ambiental cobrado das obras de infra-estrutura totalizaram US\$223 milhões, sendo: energia elétrica (US\$54 milhões), petróleo e gás (US\$ 102 milhões), transporte (US\$27 milhões), saneamento (US\$17 milhões), telecomunicação (US\$23 milhões). Dados apresentados no artigo “O absurdo do imposto verde”. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/>>. Acesso em ag/2006.

8. Em levantamento feito pelo IBAMA, até 31/12/2006 existiam 126 UCs do grupo de Proteção Integral, federais, sendo: 32 Estações Ecológicas (8.812.984 ha), 29 Reservas Biológicas (5.438.001 ha), 62 Parques Nacionais (22.757.006 ha) e 03 Refúgios de Vida Silvestre (128.521 ha). Disponível no site do IBAMA. Acesso em ag/2007.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. Cintra (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer-Stiftung, 2004.

BOUWEN, Pieter. **Corporate lobbying in the European Union: towards a theory of access**. European University Institute, Florence. Paper provided by European University Institute, Political and Social Sciences, in its series *Papers* SPS number 2001/5. Disponível em: <<http://www.iue.it/PUB/sps20015.pdf>>. Acesso em julho/2007.

BRAGA, Tânia. **Meio ambiente e grandes empresas: otimismo do discurso, pessimismo da ação**. Anais do VII Seminário sobre a economia mineira. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFGM, 1995.

CABRAL, Eugênia R. Institucionalização da questão ambiental e exploração mineral no Pará e Minas Gerais: valorização da natureza e inversão da imagem da mineração? **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica – REDIBEC**, Quito – Ecuador, v. 5, diciembre 2006. Disponível em: <<http://www.redibec.org/>>. Acesso em jan/2007.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resoluções do CONAMA**: resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e maio de 2006 – 1. ed. Brasília: CONAMA, 2006.

_____. Arquivos impressos e eletrônicos referentes aos Processos 02000.002382/2003-92, 02000.002472/2003-83 e 02000.000921/2002-78, que deram origem às Resoluções 369, 371 e 382. Secretaria do CONAMA/MMA, Brasília.

_____. Regimento Interno do CONAMA. Portaria n. 168 de 10 de jun. de 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/doc/port16805.pdf>>. Acesso em maio de 2007.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. S. Paulo: Paz e Terra, 2002. (p. 279-302).

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte, Ed. UFGM, 2004.

FURLONG, Scott R. Interest group influence on rule making. **Administration & Society**, v. 29, n. 3, p. 324-347, 1997. SAGE Journals Online. Disponível no site: <<http://intl-online.sagepub.com>>. Acesso em jun./2007.

FURLONG, S. R.; KERWIN, C. M. Interest group participation in rule making: a decade of change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.15, n. 3, 2005. Disponível: <<http://intl-online.sagepub.com>>. Acesso em jun./2007.

HANSFORD, Thomas G. Lobbying strategies, venue selection, and organized interest involvement at the U.S. Supreme Court. **American Politics Research**, v. 32, n. 2, march 2004, p.170-197. Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>. Acesso em jun./2007.

LEVI, M. A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: Mark Lichbach e Alan S. Zuckerman. **Comparative politics: rationality, culture, and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAIMON, Dália. Responsabilidade ambiental das empresas brasileiras: realidade ou discurso? In: CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 2001.

NORTH, D. **Institution, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: USP, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

SILVA, Ma. Amélia R. **Certificações sócio-ambientais: instrumentos para o desenvolvimento sustentável e para a competitividade da indústria mineral da Amazônia?** Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB, 2004.

VINHA, Valéria G. da. O estado e as empresas ecologicamente comprometidas sob a ótica do neocorporativismo e do State-Society Synergy approach: o caso do setor de papel e celulose. **Revista Arché Interdisciplinar**, Rio de Janeiro, Ano VIII, n. 25, p. 13-46, 1999.