

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS HUMANAS: SOCIOLOGIA E POLÍTICA**

Eugênia Rosa Cabral

**ARTICULAÇÃO DE INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL
NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DA REGULAÇÃO AMBIENTAL:
convergências e divergências**

**Belo Horizonte - MG
Dezembro – 2007**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS HUMANAS: SOCIOLOGIA E POLÍTICA**

Eugênia Rosa Cabral

**ARTICULAÇÃO DE INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL
NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DA REGULAÇÃO AMBIENTAL:
convergências e divergências**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção do título de doutor em Sociologia e Política.

Área de concentração: Política

Orientador: Profa. Dra. Vera Alice Cardoso da Silva.

**Belo Horizonte - MG
Dezembro – 2007**

Eugênia Rosa Cabral

**ARTICULAÇÃO DE INTERESSES DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO
PROCESSO DE PRODUÇÃO DA REGULAÇÃO AMBIENTAL:
convergências e divergências**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção do título de doutor em Sociologia e Política.

Área de concentração: Política

Banca Examinadora:

Profª Dra. Vera Alice Cardoso da Silva (UFMG) _____

Profª Dra. Heloisa Soares de M. Costa (UFMG) _____

Profº Dr. Renato Raul Boschi (IUPERJ) _____

Profª Dra. Valéria G. da Vinha (UFRJ) _____

Profº Dr. Wagner Pralon Mancuso (USP) _____

Data da aprovação: ____ de _____ de _____.

**Belo Horizonte - MG
Dezembro – 2007**

DEDICATÓRIA

Ao Sérgio, pelo nosso amor que se renova e nos fortalece.

À Marina, pela alegria de sua existência.

Às minhas irmãs e irmãos, sobrinhas e sobrinhos, pelo amor e solidariedade.

Aos meus pais, João e Maria, pela sabedoria e pela força que tiveram ao guiar os filhos para o caminho da escola.

AGRADECIMENTOS

À Universidade da Amazônia (UNAMA) e à Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia (FIDESA), pelo apoio institucional que me foi dado, especialmente pela concessão de bolsa de estudo.

Agradeço, de forma especial, à Prof^a Vera Alice Cardoso da Silva, pela dedicação, competência e compromisso profissional com que desenvolveu suas atividades acadêmicas, na condição de professora e orientadora, no decorrer da longa e árdua trajetória do curso.

A todos os professores e funcionários do Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da FAFICH/UFMG, especialmente ao professor Renato Boschi, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, que muito contribuiu para o desenvolvimento desta tese. Agradeço, ainda, à prof^a. Heloísa Costa, do Instituto de Geociências da UFMG, com a qual tive a oportunidade de discutir importantes questões referentes ao tema da tese.

Agradeço a todos os técnicos e auxiliares da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), especialmente a Dominique Louette, Ana Paula Lima e Cícero Alexandre Goss, pela atenção e presteza com que possibilitaram o meu acesso a todos os documentos necessários para a realização desta tese.

Agradeço aos funcionários da Área Compartilhada de Informação e Documentação do Sistema Indústria (ACIND), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), pela atenção e presteza no fornecimento de informações, imprescindíveis para a realização deste trabalho.

Aos funcionários da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), do Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Estudos Legislativos da Câmara e do Setor de documentação do Senado Federal, pelo fornecimento das informações necessárias para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Fabiano Santos e à Thais Mantovani, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, pelo acesso que me foi dado a informações do Banco de Dados sobre Carreira Parlamentar, do Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON / IUPERJ.

Agradeço à Amélia Henríquez e Gonzalo Henríquez, amigos com os quais pude contar no momento de realização da pesquisa de campo, em Brasília, DF. Agradeço pela amizade e pelo enorme apoio que me deram para viabilizar o desenvolvimento da pesquisa de campo.

De forma especial, agradeço a Sérgio Gomes, meu marido e companheiro, pelas importantes contribuições dadas no tratamento estatístico dos dados e por compreender os meus momentos de isolamento.

À Célia Colen e Neimar Azevedo, colegas do curso e grandes amigas, que estiveram comigo em todos os momentos. Agradeço-lhes pela importante participação que tiveram no processo de redefinição do meu campo de pesquisa, pelas indicações teórico-metodológicas e pela adorável companhia.

Agradeço, ainda, a todos os alunos do curso de doutorado e mestrado, em Sociologia e Política da FAFICH/UFMG, com os quais compartilhei importantes discussões acadêmicas, especialmente à Luciana Braga, parceira nas discussões e ensaios acadêmicos sobre o tema meio ambiente.

Agradeço a Marcos Antonio Mattedi (Fundação Universidade Regional de Blumenau), Ana Luisa Azevedo (EcoEco) e Paulo Magalhães (UFMG), pesquisadores que não mediram esforços em colaborar com o desenvolvimento da pesquisa e com importantes reflexões acerca do objeto desta tese.

Agradeço à Alaysses Franco, grande amiga e profissional, que no seu “ócio criativo” não deixou de ensinar a arte de escrever, segundo a gramática normativa. Agradeço pela revisão do texto.

Agradeço, de forma especial, ao grande amigo e mestre José Carneiro, responsável pelos meus primeiros passos na compreensão dos processos políticos.

Por fim, agradeço aos amigos e parentes que souberam compreender a minha clausura acadêmica.

EPÍGRAFE

“Lobbying e representação dos interesses são partes de uma tradição política que reconhece, em uma vida democrática livre, tanto a inevitabilidade das facções quanto a necessidade de limitar-lhes o poder.”

(Graziano, 1994)

RESUMO

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. 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 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. Restrições impostas pela regulação ambiental fazem com que instâncias do poder público, responsáveis pela elaboração e implementação de leis e regras ambientais, tornem-se alvos de pressão política do empresariado industrial. Em função dessas restrições, a participação de organizações empresariais nos processos políticos tornou-se condição necessária para minimizar o impacto econômico da questão ambiental sobre os investimentos produtivos. No Brasil, representantes do empresariado industrial participam, direta e indiretamente, no processo de elaboração de regras e leis ambientais, e essa participação política ocorre durante as etapas de tramitação de projetos de lei, no legislativo federal, e de elaboração de resoluções ambientais, no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A tese procura esclarecer em que medida o empresariado industrial é um ator político relevante no processo de configuração da política ambiental brasileira e qual o seu poder de influência nos processos de elaboração de regras ambientais. A análise dessas questões é feita a partir do estudo da participação do empresariado industrial nos processos de elaboração de resoluções ambientais no CONAMA e de projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional, que constavam na Agenda Legislativa da Indústria, entre 1997 e 2006. O estudo procura mostrar que o novo contexto institucional, estruturado em torno da questão ambiental, fortalece o sistema de representação corporativo, define novas formas de interação entre Estado e empresariado industrial, além de definir um novo padrão de articulação de interesses deste com o sistema político, o que o torna um grupo de pressão potencialmente influente na configuração da política ambiental. Como representantes do empresariado industrial acessam as instâncias políticas e qual a extensão de suas influências sobre os processos políticos, são questões analisadas à luz de teorias de grupo de interesse e abordagens institucionalistas que explicam os canais de acesso, as formas de representação e de participação e o poder de influência desse grupo, levando em conta a estrutura e a dinâmica de funcionamento das instituições que são alvos de pressão.

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

ABSTRACT

The incorporation of the environmental issue to both national and international political agendas caused increasing political mobilization among Brazilian entrepreneurs. The result has been changing priorities in their political lobbying. Governmental agencies and Congress became the target for entrepreneurial pressure whenever environmental regulation was the subject. Following the trend of growing restrictive rules the participation of business organizations in policymaking processes became mandatory in order to minimizing the economic impact of protective environmental legislation on productive investment. In order to maximize their political influence they developed professional lobbying in Congress and in the National Environment Council – CONAMA. Based on their performance in both political arenas the following questions were posed as guidelines for research: to what extent are the industrial entrepreneurs relevant political actors in the making of Brazilian environmental policy? How much influence do they muster in the processes of formulation of environmental regulation? These are the main questions addressed by the research here presented. The study shows that the present institutional framework strengthens corporate interest representation and defines new forms of interaction between the State and the industrial entrepreneurs which enhances their ability to influence policymaking. The institutionalist approach and assumptions taken from the theory of rational choice were used to build the interpretive framework employed in the analysis of empirical data.

Key words: environmental regulation, entrepreneurial environmentalism, interest groups.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Quadros

Quadro 1 – Deliberações importantes no campo da política ambiental brasileira – 1973/2006	45
Quadro 2 – Estrutura do SISNAMA	51
Quadro 3 – Tipos de instrumentos de política ambiental: descrição, classificação e exemplos	59
Quadro 4 – Sub-setores da indústria com investimentos destinados à proteção ambiental, em 2005, segundo o percentual de empresas e o percentual do investimento.	76
Quadro 5 – Compensações ambientais definidas, segundo a origem do recurso e o valor do investimento (R\$), além da área das UCs de Proteção Integral no Estado de Minas Gerais	77
Quadro 6 – Valores pagos por diferentes setores da economia, a título de compensação ambiental – 2005, a uma taxa de 1,5% e estimativas de gastos caso a taxa aumentasse para 3,5%	79
Quadro 7 – Unidades de negócios com Certificação ISO 14001 Brasil, válidas com marca de credenciamento INMETRO, segundo o setor produtivo e a área de atuação	82
Quadro 8 – Empresários na Câmara dos Deputados, segundo as legislaturas	105
Quadro 9 – Subgrupo de Proposições em tramitação no Congresso Nacional, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo a classe e o tipo de instrumento de Política Ambiental	112
Quadro 10 – Subgrupo de Proposições em tramitação no Congresso Nacional, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o grau de restrição e a posição da Indústria	114
Quadro 11 – Subgrupo de Proposições, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o tipo e a autoria das proposições	116
Quadro 12 – Subgrupo de Proposições, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o tipo de instrumento, grau de restrição e a autoria das proposições	117
Quadro 13 – Participação relativa do subgrupo de proposições, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo a posição da indústria e a autoria das proposições	118
Quadro 14 – Participação relativa do subgrupo de proposições, da Agenda Legislativa da Indústria, segundo a posição da indústria, a autoria das proposições e o grau de restrição	120
Quadro 15 – Subgrupo de proposições de autoria do Senado e da Câmara, segundo o Partido e a Posição do Empresariado Industrial em relação a estas proposições	129
Quadro 16 – Subgrupo de proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o ano de apresentação das proposições e a Legislatura correspondente.	130
Quadro 17 – Subgrupo de proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo a Legislatura do ano de apresentação das proposições e o ano da Agenda Legislativa	130
Quadro 18 – Proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, entre 5 e 8 vezes, segundo a autoria, o conteúdo e o tempo de tramitação	131
Quadro 19 – Subconjunto de proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, entre 5 e 8 vezes, segundo o partido do autor, o partido dos relatores e o parecer destes.	138
Quadro 20 – <i>Locus</i> da pressão sobre as proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.	142
Quadro 21 – Subconjunto de proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o perfil do relator nas comissões alvos de pressão	145

Quadro 22 – Posição do relator e situações em que se encontrava a proposição no momento da efetivação do lobby do empresariado industrial, segundo a sua posição.	147
Quadro 23 – Percentual referente à posição do relator, nas comissões alvo de pressão, e posição do empresariado industrial em relação às proposições	148
Quadro 24 – Critérios utilizados para classificar o grau de sucesso e de insucesso da pressão do empresariado industrial junto ao relator da proposição na comissão, alvo da pressão	148
Quadro 25 – Posição da comissão alvo de pressão e situações em que se encontrava a proposição no momento da efetivação do lobby do empresariado industrial, segundo a sua posição	150
Quadro 26 – Tempo de tramitação das proposições nas comissões alvos de pressão do empresariado industrial.....	153
Quadro 27 – Medidas estatísticas sobre o tempo de tramitação (em nº de meses) das proposições nas comissões alvos de pressão, segundo a posição do empresariado industrial.....	154
Quadro 28 – Percentual referente à posição da comissão alvo de pressão, e posição do empresariado industrial em relação às proposições	156
Quadro 29 – Critérios utilizados para classificar o grau de sucesso e de insucesso da pressão do empresariado industrial junto à comissão, alvo da pressão	157
Quadro 30 – Número de processos, segundo a condição de recebimento de emendas na comissão alvo de pressão e a posição do empresariado industrial.....	162
Quadro 31 – Processos que receberam emendas, segundo a instância de pressão e sua situação posteriormente.....	163
Quadro 32 – Presidentes da CMADS, segundo o partido e a origem social (1995-2006)	167
Quadro 33 – Amostra de membros titulares e suplentes da CMADS, representantes da bancada ruralista e empresarial, segundo o partido e o Estado do parlamentar.	168
Quadro 34 – Amostra da atuação de membros da CMADS em processos de produção legislativa	169
Quadro 35 – Proposições, segundo a natureza da tramitação e se tramitou pela CMADS	171
Quadro 36 – Critérios utilizados para classificar o grau de relevância da posição da CMADS	171
Quadro 37 – Critérios utilizados para classificar os resultados como Sucesso ou Insucesso da Pressão Política do Empresariado Industrial.	174
Quadro 38 – Resultado final do processo de tramitação das proposições e posição do empresariado industrial em relação a elas	175
Quadro 39 – Resultado final do processo, a posição do empresariado industrial e resultados da pressão política (%).....	176
Quadro 40 – Emendas apresentadas em Plenário, ao projeto, segundo a sua autoria, 2003.	195
Quadro 41 – Emendas apresentadas na CCJ, segundo a sua natureza e a posição do relator	200
Quadro 42 – Emendas aprovadas na CCJ do Senado, segundo a sua natureza e o seu conteúdo	201
Quadro 43 – Grupos de Trabalho criados pela Resolução 298/2002, segundo a coordenação, dinâmica de trabalho e resultados apresentados	218
Quadro 44 – Sínteses dos principais pontos do debate e das divergências entre os participantes do Grupo de Trabalho	221
Quadro 45 – Participação dos representantes dos diversos segmentos, nas reuniões do “GT Consolidação APP”, 2003 e 2004.	222
Quadro 46 – Comparativo das propostas de Resolução originárias das reuniões do GT	229

Quadro 47 – Emendas apresentadas pelos representantes do empresariado industrial (CNI e ABEMIN), no âmbito da CTGTB, segundo o teor das emendas e o resultado.....	230
Quadro 48 – Órgãos e entidades de origem dos participantes da 9ª Reunião da CTGTB: membros titulares, suplentes e convidados	232
Quadro 49 – Considerações e destaques à proposta de Resolução, no âmbito da CTAJ	237
Quadro 50 – Representantes dos segmentos que compõem o CONAMA, nas reuniões da Comissão de Negociação, instalada na 79ª Reunião Ordinária	246
Quadro 51 – Emendas à proposta de resolução, segundo o segmento, encaminhadas pelo plenário da 44ª Reunião e votadas nas 79ª, na Comissão de Negociação e 80ª Reunião.....	247
Quadro 52 – Pontos de divergência nas discussões e votação final da proposta de resolução	248
Quadro 53 – Agrupamentos formados na etapa final do processo de discussão e deliberação da Resolução sobre APP – Comissão de Negociação e 80ª reunião	250
Quadro 54 – Resultado da votação do § 5º do Art. 7º, segundo o segmento, na 80ª reunião.....	252
Quadro 55 – Resultado da votação do Inciso I Art. 10º, segundo o segmento, na 80ª reunião.....	253
Quadro 56 - Unidades de Conservação Federal, segundo a categoria de uso, área e percentual em relação ao total da área do continente brasileiro.	262
Quadro 57 – Participantes das reuniões do “GT Compensações Ambientais”	264
Quadro 58 – Sugestões dos grupos a serem incorporadas na 1ª versão da proposta de resolução	268
Quadro 59 – Proposições para a primeira versão da proposta de resolução, segundo a autoria	270
Quadro 60 – Situação da versão apreciada pela CTUC, segundo a autoria das proposições.....	273
Quadro 61 – Conteúdo de sugestões de autoria dos representantes dos setores produtivos à proposta de resolução originárias das reuniões do GT e CTUC – situações de divergência	274
Quadro 62 – Emendas apresentadas à versão apreciada pela CTAJ, segundo a autoria e o teor	279
Quadro 63 – Posição da CTAJ em relação às emendas apresentadas à proposta de Resolução, pelos membros dessa câmara, segundo a autoria – 18ª e 23ª reunião da CTAJ.	282
Quadro 64 – Emendas apresentadas pela CNI à proposta de resolução, segundo o teor delas, durante o processo deliberativo do plenário da 47ª Reunião.....	283
Quadro 65 – Divergências entre a CNI e outros segmentos, no processo de deliberação da Resolução 371 - Plenária da 47ª reunião: argumentos e grupos de interesse.....	285
Quadro 66 – Agrupamentos formados na defesa e votação das emendas – Plenário da 47ª reunião Extraordinária do CONAMA	286
Quadro 67 – Participação dos representantes nas reuniões do “GT Fontes Fixas”	299
Quadro 68 – Participação dos Empresários Industriais nas reuniões do “GT Fontes Fixas”	300
Quadro 69 – Acesso e participação do empresariado industrial no âmbito do GT	302
Quadro 70 – Emendas apresentadas à versão apreciada pela CTCQA, segundo a autoria e o teor	307
Quadro 71 – Emendas apresentadas à versão apreciada pela CTAJ, segundo a autoria e o teor	309

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Principais razões para a adoção de medidas gerenciais associadas à gestão ambiental.	72
Gráfico 2 – Grau de restrição das proposições e posição do empresariado industrial	115
Gráfico 3 – Autoria das proposições, segundo o seu grau de restrição.	117
Gráfico 4 – Posição do empresariado industrial em relação às proposições segundo a sua autoria.....	119
Gráfico 5 – Parecer do relator às proposições em que autor e relator são do mesmo partido: PSDB e PT	144
Gráfico 6 – Percentual de relatores segundo a posição ideológica dos Partidos Políticos, nas comissões que foram alvo de pressão dos representantes do empresariado industrial.	144
Gráfico 7 – Proposição, segundo a natureza da tramitação no ato da apresentação e a autoria.	152
Gráfico 8 – Tempo de permanência da proposição na comissão alvo de pressão	154
Gráfico 9 – Medidas estatísticas sobre o tempo de tramitação das proposições nas comissões alvo de pressão, segundo a posição convergente e divergente do empresariado industrial.	155
Gráfico 10 – Situações de sucesso e insucesso do grupo de pressão frente aos relatores e às comissões alvos de pressão dos representantes do empresariado industrial (%).....	158
Gráfico 11 – Comissões específicas e situações de sucesso do grupo de pressão: tipo II (%).....	159
Gráfico 12 – Comissões específicas das situações de sucesso do grupo de pressão: tipo III (%).....	159
Gráfico 13 – Comissões das situações de insucesso do grupo de pressão, segundo o tipo (%).....	161
Gráfico 14 – Proposições que receberam emendas na comissão alvo de pressão, segundo a posição do empresariado industrial (% em relação às 44 proposições emendadas).....	163
Gráfico 15 – Composição da CMADS, segundo a posição ideológica dos partidos (%).....	165
Gráfico 16 – Grau de relevância da posição da CMADS em relação ao resultado final do processo..	172
Gráfico 17 – Percentual de casos de sucesso e insucesso do grupo de pressão em relação ao resultado final do processo de tramitação das proposições que figuram na ALIN, 1997-2006.....	177

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAL	Associação Brasileira de Alumínio
ABDIB	Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente
ABEMIN	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Mineração
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABINAM	Associação Brasileira da Indústria de Águas Minerais
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABIPT	Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
ABIROCHAS	Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais
ABIVIDRO	Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro
ABRACAL	Associação Brasileira dos Produtores de Calcário Agrícola
ABRAF	Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
ACPO	Associação de Combate aos Poluentes
ADEMA-SP	Associação de Defesa do Meio Ambiente de São Paulo
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ALANAC	Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais
ALIN	Agenda Legislativa da Indústria
AMAS	Associação dos Mineradores de Areia e Saibro do Paraná
AMDA	Associação Mineira de Defesa do Ambiente
ANA	Agência Nacional das Águas
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
ANDA	Associação Nacional para Difusão de Adubos
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANEPAC	Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil.
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.
ANICER	Associação Nacional da Indústria Cerâmica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APEDEMA	Assembléia Permanente das Entidades em Defesa do Meio Ambiente
APP	Área de Preservação Permanente
APREMA	Associação de Preservação e Equilíbrio do Meio Ambiente
APROMAC	Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte – Paraná
ASBR	Associação Sul Brasileira de Empresas Florestais;
ASPOAN	Associação Potiguar Amigos da Natureza
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRACELPA	Associação Nacional dos Fabricantes de Celulose e Papel
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAETE	Associação Caeté: cultura e natureza
CAL	Conselho de Assuntos Legislativos da CNI
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados
CAPR	Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados
CAS	Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados
CDCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados
CDUI	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados
CE	Comissão de Educação do Senado Federal
CEBDS	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CEBRAC	Centro Brasileiro de Ação Cultural
CEC	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
CEIC	Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados
CESP – CD	Comissão Especial da Câmara dos Deputados
CESP – CN	Comissão Especial do Congresso Nacional
CETEMAG	Centro Tecnológico de Mármore e Granito
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo
CFT	Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
CIENTEC	Fundação de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CIPAM	Comitê de Integração de Políticas Ambientais do CONAMA
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados
CME	Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados
CMIST – CN	Comissão Mista do Congresso Nacional
CN	Congresso Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCG	Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPG	Conselho Nacional de procuradores Gerais do MP dos Estados e da União
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
COAL	Unidade de Assuntos Legislativos da CNI
COEMA	Conselho Temático de Meio Ambiente da CNI
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCEX	Conselho de Comércio Exterior
CONJUR/MMA	Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente
CONSEMAS	Conselhos Estaduais de Meio Ambiente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPA	Comissão de Política Aduaneira
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados
CST	Companhia Siderúrgica de Tubarão
CT	Câmara Técnica do CONAMA
CTAJ	Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados
CTCA	Câmara Técnica de Controle Ambiental
CTCQA	Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental
CTGTB	Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas
CTUC	Câmara Técnica de Unidade de Conservação e demais Áreas Protegidas
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce

CVTDUI	Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA / RIMA	Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental
FATMA	Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais
FIG	Federação das Indústrias do Estado de Goiás
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FNI	Fundo Monetário Internacional
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNDEMA	Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina
FURPA	Fundação Rio Parnaíba
GT	Grupo de Trabalho (CONAMA)
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
IBS	Instituto Brasileiro de Siderurgia
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDEMA	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte
IDPN	Instituto de Defesa do Patrimônio Natural
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IMARH	Instituto Maranhense de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
ISA	Instituto Socioambiental
LA	Licenciamento Ambiental
MAB	Movimento Nacional de Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MIN	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MP	Medida Provisória
MT	Ministério dos Transportes
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEMA	Órgão Estadual do Meio Ambiente
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda Constitucional

PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei Ordinária
PL	Partido Liberal
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PROAM	Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental.
PROAM	Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental.
PROCONVE	Programa de Controle de Poluição dos Veículos Automotores
PRONAR	Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RL	Reserva Legal
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente
SEAP	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SICON - SF	Sistema de Informações do Congresso Nacional
SINDIAREIA	Sindicato das Indústrias de Extração de Areia do Estado de São Paulo
SINDIEXTRA	Sindicato das Indústrias Extrativas de Minas Gerais
SINDINAM	Sindicato Nacional da Indústria de Águas Minerais.
SINDIROCHA	Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcário.
SINDIVIDRO	Sindicato da Indústria de Vidros e Cristais Planos e Ocos no Estado de São Paulo
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNIC	Sindicato Nacional da Indústria do Cimento;
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SQA/MMA	Secretaria de Qualidade ambiental do Ministério do Meio Ambiente
SUDEMA	Superintendência de Administração do Meio Ambiente do Estado da Paraíba
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
TECPAR	Instituto de Tecnologia do Paraná
UC	Unidade de Conservação
UNEP	<i>United Nations Development Programme</i> (Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO I – O NOVO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL	28
1.1 – Contextualização geral e fatores condicionantes: externos e internos	30
1.2 – Como a questão ambiental é introduzida no sistema político brasileiro	38
1.3 – Princípios Federativos norteadores da Política Nacional de Meio Ambiente	47
1.4 – Como se estrutura a Política Nacional de Meio Ambiente	51
1.5 – Instrumentos de regulação ambiental produzidos pela PNMA	58
CAPÍTULO II – AMBIENTALISMO EMPRESARIAL E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES ESTADO – EMPRESARIADO INDUSTRIAL	65
2.1 – O ambientalismo empresarial e as diferentes formas de incorporação da dimensão ambiental na agenda do empresariado industrial brasileiro	67
2.2 – Organização política do empresariado industrial diante da regulação ambiental: o papel da CNI e do CEBDS	84
2.2.1 – A revitalização da CNI no novo contexto econômico, político e institucional	87
2.2.2 – A atuação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS como ator político relevante	93
2.3 – Articulação de interesses do empresariado industrial junto ao sistema político brasileiro: a combinação de velhas e novas formas de representação de interesses	98
CAPÍTULO III – EMPRESARIADO INDUSTRIAL E PROCESSOS DE PRODUÇÃO DA REGULAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO FEDERAL	104
3.1 – Natureza das proposições objetos da pressão do empresariado industrial	111
3.2 – Foco da atuação do grupo de pressão: <i>timing</i> , alvo e ação do atores alvo da pressão	140
3.3 – A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados como arena política e alvo da atuação de grupos de pressão	165
3.4 – Resultados alcançados e grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial	173
3.5 – Os conflitos relativos à Lei da Mata Atlântica – Lei 11.428/2006: uma experiência de <i>lobbying</i> parcialmente neutralizado	178

CAPÍTULO IV – PARTICIPAÇÃO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA	208
4.1 – Resolução 369: regulamentação de uso de Áreas de Preservação Permanente e interesses empresariais	211
4.1.1 – Dinâmica de produção da resolução e articulação dos interesses em confronto	218
4.1.2 – Convergências e divergências entre os grupos de interesse	239
4.1.3 – Correlação entre acesso, participação e influência do empresariado industrial	255
4.2 – Resolução 371: regulamentação da compensação ambiental e interesses empresariais	259
4.2.1 – Dinâmica de produção da resolução e articulação dos interesses em confronto	261
4.2.2 – Convergências e divergências entre os grupos de interesse	285
4.2.3 – Correlação entre acesso, participação e influência do empresariado industrial	288
4.3 – Resolução 382: regulamentação da emissão de poluentes por fontes fixas e interesses empresariais	295
4.3.1 – Dinâmica de produção da resolução e articulação dos interesses em confronto	297
4.3.2 – Convergências e divergências entre os grupos de interesse	306
4.3.3 – Correlação entre acesso, participação e influência do empresariado industrial	319
CAPÍTULO V – CONCLUSÕES: FATORES CONDICIONANTES DO SUCESSO DA PRESSÃO POLÍTICA DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL	322
5.1 – Influências do contexto político-institucional e econômico no sucesso da pressão política do empresariado industrial	324
5.2 – Fatores específicos que explicam o grau de sucesso da pressão política do grupo empresarial	336
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	348
ANEXOS	361
Anexo I – Metodologia da Pesquisa	362
Anexo II – Projetos de Leis que figuraram nas Agendas Legislativas da Indústria, sobre o tema Meio Ambiente (1997-2006)	373
Anexo III – Lei 11.428, de 2006	376
Anexo IV – Resolução 369, de 2006, do CONAMA	388
Anexo V – Resolução 371, de 2006, do CONAMA	399
Anexo VI – Resolução 382, de 2006, do CONAMA	404
Anexo VII – Quadros	409

INTRODUÇÃO

Ao longo das três últimas décadas do século XX, a questão ambiental tornou-se objeto de reflexão, envolvendo diversos segmentos da sociedade, em nível internacional, nacional e local. Esta mobilização intelectual e política levou à efetivação de algumas medidas político-institucionais visando a assegurar a “sustentabilidade ambiental”. Portanto, a alardeada crise ambiental, supostamente agravada nas últimas décadas do século XX, provocou uma intensa preocupação com a questão ambiental, em nível mundial, induzindo um redirecionamento no pensar e no fazer de políticos e de grupos específicos em relação ao meio ambiente.

Em termos teóricos, observou-se uma mudança no conceito de desenvolvimento, com a inclusão do conceito de Desenvolvimento Sustentável¹. Em termos práticos, verificou-se a progressiva disseminação da preocupação com a degradação ambiental e o surgimento de diferentes vertentes do ambientalismo no mundo. No Brasil, esta mobilização política deu origem à criação de novos mecanismos legais em defesa do meio ambiente, destacando-se a aprovação de leis ambientais e a criação de um grande aparato institucional responsável pela elaboração de regras, execução e controle concernentes às ações de defesa ambiental. Tem início um novo processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil.

Em resposta às pressões provocadas por ambientalistas e organismos internacionais, a questão ambiental foi efetivamente incorporada à agenda política internacional e nacional, afetando decisões econômicas e políticas. Trata-se, portanto, de processo político condicionado pelas discussões e mobilização de diversos segmentos do movimento ambientalista mundial, organizados nos países e na esfera internacional, com força para originar novas formas de organização e de mobilização política, especialmente em setores

¹As bases conceituais do desenvolvimento sustentável se referem ao ideal de harmonizar o desenvolvimento econômico com proteção ambiental e justiça social, numa perspectiva temporal de longo prazo, que alcance as gerações futuras. Este conceito pressupõe que as necessidades do presente sejam atendidas sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades, num planeta não-degradado. Para que seja viabilizado, o desenvolvimento sustentável requer um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios; um sistema econômico capaz de gerar excedente e know-how técnico em bases confiáveis e constantes; um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado; um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento; um sistema tecnológico que busque constantemente “soluções limpas” para a exploração e uso de recursos naturais; um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento; um sistema administrativo flexível e capaz de auto-corriger-se (BRUNDTLAND, 1988 apud VIOLA; LEIS, 1995: 78).

sociais identificados como vilões da “crise ambiental”, a exemplo de diversos empreendimentos do setor industrial.

Para a compreensão do problema proposto, deve ser levado em conta o fato de a introdução da questão ambiental na agenda política nacional e internacional ter-se dado, primeiramente, num contexto de discussão em que se colocara em xeque a validade do modelo dominante de crescimento econômico e de industrialização, seguindo-se o debate pautado na idéia de conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Em nível nacional, observou-se, nos últimos 30 anos, num contexto mais amplo de reestruturação político-institucional, a elaboração de importantes normas ambientais e a criação de diversos órgãos responsáveis pela regulação ambiental, orientada pelos princípios do desenvolvimento sustentável. Esse novo contexto institucional tem início com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), pelo Decreto 73.030, de 1973, passando pela aprovação de outros importantes marcos regulatórios, como a Lei 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Além destes, destacam-se ainda, a aprovação do Capítulo VI da Constituição Federal, de 1988, destinado ao tema Meio Ambiente; a Lei 7.735, de 1989, que criou o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a Lei 8.490, de 1992, que criou o Ministério do Meio Ambiente (MMA); a Lei 9.605, de 1998 – Lei de crimes ambientais; a Lei 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), entre outras leis e regras ambientais aprovadas, no âmbito do Legislativo federal e do CONAMA.

No contexto político-institucional atual, grande parte dos processos de decisão sobre a questão ambiental no Brasil se dá com a participação de diferentes atores políticos, havendo, portanto, um compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade em prol da garantia da conservação do meio ambiente. Esse processo de vinculação do poder público com os mais diversos segmentos da sociedade reflete o fato de o processo de degradação ambiental, diagnosticado e exaustivamente discutido nos últimos 30 anos, ter fortalecido o ambientalismo no mundo, nas suas diversas vertentes contemporâneas, envolvendo a participação efetiva de associações ambientalistas, agências estatais, organizações não-governamentais, movimentos sociais, grupos e instituições científicas que realizam pesquisas sobre a problemática ambiental, além de determinados setores do empresariado que passaram a orientar seus investimentos e processos produtivos pelo critério da sustentabilidade ambiental.

Entre os diversos segmentos da sociedade que participam efetivamente dos processos decisórios que se referem à regulação ambiental, no Brasil, destacam-se os setores empresariais, mais especificamente o empresariado industrial. Tanto direta, quanto indiretamente – representação formal e lobbies –, são diversas as formas de participação política do empresariado industrial no processo de produção legislativa, e se dão durante as várias etapas de tramitação de um projeto no âmbito do legislativo federal.

O empresariado industrial, por intermédio de organizações que representam os seus interesses – sobretudo a Confederação Nacional da Indústria (CNI) –, vem realizando um grande trabalho coletivo para definir e defender a posição da indústria em relação às propostas legislativas que transitam no Congresso Nacional. Com o processo de redemocratização e o fortalecimento do Legislativo como arena de negociação, a CNI se estruturou para colocar em prática ações estratégicas visando a influenciar as decisões políticas que tenham impacto direto ou indireto sobre os interesses do empresariado industrial. Com essa perspectiva, criou a Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL), que desenvolve um conjunto de atividades com o objetivo de influenciar tanto na aprovação de projetos que sejam convergentes com os interesses do empresariado industrial, quanto na rejeição daqueles que ameacem esses interesses.

Com as ações da COAL, a CNI torna público e oficial o *lobby* do empresariado industrial junto ao Congresso Nacional, especialmente a partir de 1996, quando passou a editar e a circular nos meios empresariais a Agenda Legislativa da Indústria. Nessa Agenda Legislativa são divulgadas, anualmente, as informações referentes aos vários projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, de interesse do empresariado industrial, com explicações detalhadas de cada projeto. Tais informações permitem que sejam identificadas as diferentes posições do empresariado industrial em relação a esses projetos. Baseando-se nesses dados e num conjunto de informações disponibilizados nos sistemas de informação da Câmara e do Senado Federal, os resultados da pesquisa mostram que, através de *lobbies* e da representação formal no Congresso Nacional, direta e indiretamente, o empresariado industrial participa efetivamente nos processos de elaboração de leis ambientais.

Além da participação no Congresso Nacional destaca-se, ainda, a participação efetiva de representantes desse grupo de interesse nos processos consultivos e deliberativos que são efetivados no âmbito do CONAMA. A participação da CNI, que é a principal representante do empresariado industrial neste conselho, avulta, sobremaneira, em termos qualitativos, em função do nível de especialização da representação.

Se evidências empíricas demonstram que o empresariado industrial brasileiro tem participado efetivamente nos processos de produção de leis ambientais, no Legislativo federal, assim como nos processos de elaboração de regras ambientais, no âmbito do CONAMA, torna-se importante indagar em que medida este grupo de interesse tem sido um ator político relevante no processo de configuração da Política Ambiental Brasileira e qual o seu poder de influência no processo de produção da regulação ambiental no Brasil, no contexto atual. Outras questões relativas a essa são analisadas nesta tese: qual é o grau de convergência e de divergência entre os interesses do empresariado industrial e as normas jurídicas ambientais, observados nos projetos de lei e de regras, de autoria do poder Executivo e do Legislativo? Quais são as estratégias adotadas pelo empresariado industrial para que suas idéias e interesses sejam incorporados aos projetos de leis e propostas de resoluções ambientais? Quais são os canais de acesso às instâncias políticas deliberativas, os métodos de participação e os recursos efetivamente utilizados pelos representantes deste grupo com vistas a transformar o acesso e a participação em influência nas diretrizes da política ambiental?

É importante estudar a participação do empresariado industrial nos processos decisórios que se referem à regulação ambiental porque são diversos os efeitos da institucionalização da questão ambiental sobre os setores produtivos, em geral, e sobre segmentos específicos da atividade industrial, o que o mobiliza para se tornar um ator político relevante nos processos deliberativos da política ambiental brasileira.

Alguns segmentos do setor empresarial brasileiro utilizam-se da problemática ambiental como uma janela de oportunidades para novos investimentos, a exemplo dos produtores de equipamentos antipoluentes, produtores de equipamentos ligados à energia renovável, produtores rurais ligados à agricultura orgânica, indústria de reciclagem de resíduos sólidos e de materiais industriais. São os investidores em *Ecobusiness*.

Determinados segmentos empresariais, em resposta às normas ambientais, incorporaram equipamentos de controle de poluição ambiental nas saídas, sem promover mudanças na estrutura de produção e no produto final. Outros se adaptaram à regulamentação, modificando os processos e/ou produtos (incluindo as embalagens), ou seja, foram levados a promover significativas mudanças na gestão dos processos produtivos, considerando critérios de proteção ambiental. Para estes, prevalece o princípio da prevenção da poluição e da degradação ambiental. Outros segmentos, em menor número, assumiram um comportamento pró-ativo e de excelência ambiental.

Além de mudanças no processo produtivo, alguns segmentos, especialmente os grandes empreendimentos industriais potencialmente responsáveis por grandes impactos ambientais negativos, a exemplo da indústria siderúrgica, de exploração mineral e de celulose, têm adotado, nos últimos anos, outras formas de incorporação da dimensão ambiental em suas agendas, especialmente em resposta aos instrumentos de regulação ambiental criados com a política ambiental brasileira.

Um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente é a avaliação de impactos ambientais (AIA) e o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, instituídos com a Lei 6.938, de 1981. Em 1986, com a Resolução 001/86 do CONAMA, tornou-se obrigatória a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para efeito de licenciamento ambiental daqueles empreendimentos potencialmente poluidores. O Artigo 225 da Constituição Federal, de 1988 (Capítulo VI – Do Meio Ambiente) reforça o que está previsto na Lei 6.938/81 e na Resolução 001/86 do CONAMA, quando estabelece que a instalação de um empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente depende de estudo prévio de impacto ambiental, que subsidiará o processo de licenciamento. A obrigatoriedade do licenciamento ambiental para grandes empreendimentos econômicos tornou-se, desde a sua criação, um dos temas mais polêmicos da PNMA, entre representantes dos setores produtivos e do poder público. Questão analisada no capítulo III deste trabalho.

Outra forma de incorporação da questão ambiental na agenda do empresariado brasileiro, com destaque para segmentos específicos do empresariado industrial, é a realização de investimentos em proteção ambiental. Este tipo de investimento, na grande maioria dos casos, é mais uma forma de adequação às normas ambientais brasileiras, prevista no artigo 36 da Lei 9.985, de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Com essa lei foi criada a compensação ambiental, que é outro tema objeto de sérias controvérsias entre representantes do poder público e setores empresariais, conforme análises no capítulo IV da tese.

Todas as decisões que dizem respeito à regulação ambiental, tais como regras de licenciamento ambiental, estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, definição de crime ambiental e formas de compensação ambiental, são decisões que afetam, direta ou indiretamente, os interesses dos representantes dos setores produtivos, em geral, e, em particular, daqueles segmentos que desenvolvem atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e por essa razão são potenciais responsáveis pela degradação ambiental. O que

explica a atuação efetiva do empresariado industrial nas instâncias políticas deliberativas da política ambiental brasileira.

Se, por um lado, a incorporação da questão ambiental na agenda de empresas brasileiras, especialmente aquelas que atuam no mercado internacional, aumenta a competitividade destas, conforme argumentam estudiosos da economia ambiental e da economia ecológica², por outro, a adequação às normas ambientais pode significar aumento do custo Brasil, que se traduz, em outros termos, na diminuição da competitividade no mercado internacional, conforme argumentam representantes do empresariado industrial. Para estes, alguns instrumentos de regulação ambiental significam, em boa medida, excesso de regulação das atividades econômicas ou regulação ambiental excessivamente restritiva. Como exemplos desses instrumentos tem-se: o licenciamento ambiental, a compensação ambiental, o seguro de responsabilidade civil por danos ambientais, a contabilidade de passivos ambientais e a instituição de selo verde. Diante desse dilema, ou seja, dessa contradição, como se posiciona o empresariado industrial em relação à política ambiental?

A regulação ambiental tornou-se fato relevante para o empresariado industrial, especialmente pelas restrições impostas no uso dos recursos naturais e pelo controle das externalidades ambientais negativas. Nesse sentido, a sua participação nos processos decisórios tornou-se condição necessária, seja para minimizar o impacto econômico da questão ambiental no processo decisório do investimento, conforme assinala Souza (2001), seja para impor a lógica do desenvolvimento econômico sobre a lógica do desenvolvimento sustentável. Por essa razão, o Legislativo Federal, o CONAMA e as Agências de Regulação Ambiental tornaram-se alvos de pressão política de representantes dos interesses do empresariado industrial, que atuam junto a essas instâncias políticas para que as regras e leis ambientais não provoquem maiores danos sobre os seus investimentos. Daí a importância de investigar o grau de congruência dos interesses desse setor com as diretrizes da política ambiental brasileira.

O objetivo geral deste estudo é analisar o grau de congruência entre os interesses do empresariado industrial e a política ambiental brasileira, resultante de projetos do poder Executivo e do Legislativo, no âmbito federal. Já os objetivos específicos são: identificar as situações de convergência e de divergência dos interesses do setor industrial durante

² Desde o final dos anos 1980, questões relacionadas à competitividade e meio ambiente fazem parte da agenda de estudos de economistas. Alguns estudos nessa linha foram desenvolvidos por Braga, 1995; Vinha, 1999; Young e Lustosa, 2001; Maimon, 2001; Rodrigues da Silva, 2004; Ventosa, 2007.

processos de produção legislativa de diretivas da política ambiental; identificar se as situações de convergência entre os interesses do setor industrial e as diretivas da política ambiental refletem o poder de influência dos representantes do setor durante o processo de produção legislativa; analisar as situações de divergência entre os interesses do setor e as diretivas da política ambiental, especialmente quando materializadas na forma de ações jurídicas, a exemplo das ações impetradas pela CNI em relação aos dispositivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de Crime Ambiental.

Duas hipóteses orientam o desenvolvimento deste estudo. A primeira hipótese é que o novo contexto institucional, estruturado em torno da questão ambiental, ao mesmo tempo em que fortalece o sistema de representação corporativo do empresariado industrial brasileiro, define novas formas de interação entre Estado e empresariado industrial, assim como define novas formas de organização e de articulação de interesses deste junto ao sistema político, o que o torna um grupo de pressão potencialmente influente na configuração das decisões políticas no campo da política ambiental. Parte-se do princípio de que a questão ambiental produziu consenso sobre objetivos e interesses do empresariado industrial, a despeito das diferenças internas no conjunto do setor. Assim sendo, este grupo mobiliza recursos para a viabilização desses interesses coletivos.

Essa hipótese se contrapõe à tese da debilidade política do empresariado industrial que atua no Brasil, defendida por Schneider (2004), Kurt Weyland, Peter Kingstone, entre outros (apud MANCUSO, 2004: 511). Baseia-se em evidências empíricas segundo as quais, ao contrário de debilidade política, a questão ambiental, mais precisamente o processo de regulação ambiental, por impor restrições às atividades produtivas, no que se refere aos tipos de investimentos, especialmente à alocação de recursos e emissões de poluentes, provoca uma maior agregação dos integrantes do setor, ou seja, induz organização política mais sistemática do setor industrial, de forma a garantir a presença mais atuante junto às instituições que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

A segunda hipótese, complementar à primeira, é que o processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil é fortemente influenciado pelas assimetrias de poder que caracterizam tanto a dinâmica de funcionamento do sistema político brasileiro quanto a interação deste com grupos de interesse, a despeito da estrutura política criada no Brasil, no contexto do regime democrático, que criou mecanismos de participação política de diversos segmentos sociais nos processos consultivos e deliberativos que transitam no Sistema Nacional de Meio Ambiente. Por causa da distribuição desigual de recursos de poder

entre grupos de pressão e o poder concentrado no sistema político formal, as demandas dos grupos de interesse que têm maior poder de influência no sistema político influenciam mais o conteúdo da política ambiental, muitas vezes levando à reformulação de conceitos que definirão as respostas que os órgãos estatais produzirão.

Tal hipótese baseia-se em evidências empíricas de que o ambiente institucional criado para deliberar sobre as questões ambientais surge e se mantém fortemente atrelado ao poder Executivo, o que reduz, sobremaneira, a pressão das demandas de determinados grupos de interesse e o torna potencialmente protegido de possíveis pressões de grupos de interesses radicalmente opostos às diretivas da política ambiental, a despeito da abertura de canais de participação para a representação de interesses dos mais variados segmentos sociais. O caráter burocrático dos processos decisórios potencializa a necessidade de um alto grau de profissionalização nas formas de representação de interesse o que contribui, sobretudo, para que predomine a diferenciação da atuação e de poder de influência dos grupos empresariais que participam direta e indiretamente nas instâncias políticas deliberativas, localizadas nas esferas do poder Executivo e do Legislativo.

O estudo da participação e do poder de influência do empresariado industrial nos processos de elaboração de leis e regras ambientais é feito à luz de teorias de grupo de interesse e de abordagens institucionalistas. Baseando-se nas perspectivas metodológicas adotadas por Furlong (1997), Bouwen (2001), Hansford (2004) e Furlong e Kerwin (2005) em seus estudos sobre a participação de grupos de interesses em processos de elaboração de políticas, procura-se explicar a relação entre os canais de acesso, as formas de participação e o poder de influência do grupo de interesse em processos de elaboração da política ambiental.

Na tentativa de compreender a articulação de interesses ou as formas de relacionamento entre o empresariado industrial e o Estado no Brasil tomou-se como referência a perspectiva analítica de Diniz e Boschi³, adotada em seus estudos sobre o empresariado industrial e seu padrão de relacionamento com o Estado no Brasil, em diferentes contextos. Estes autores analisam as diversas modalidades de acesso do setor privado ao Estado, sendo que o cerne de suas análises remete à identificação dos canais de acesso e dos padrões de influência, efetivamente utilizados pelo empresariado industrial, assim como ao exame detalhado de algumas das modalidades de mediação. Baseando-se nesses autores, a

³ Diniz (1978, 1992, 2000, 2004) e Diniz e Boschi (1978, 2000, 2004), em seus estudos sobre o empresariado industrial e seu padrão de relacionamento com o Estado no Brasil, procuram explicar o papel do empresariado industrial na formulação de políticas e nos processos decisórios, desde os anos 30 até os dias atuais.

tese procura identificar em que medida os representantes dos interesses do empresariado industrial têm sabido explorar as oportunidades oferecidas pelas regras do sistema político e pelo desenho institucional criado no contexto da redemocratização, pós-Constituição de 1988, para extrair vantagens e fazer valer os seus interesses. Em outros termos, procura-se identificar se as formas de efetivação da pressão política do empresariado industrial são condicionadas pelas regras do sistema político e sua dinâmica de funcionamento.

A análise da participação e do grau de influência do empresariado industrial sobre processos de elaboração de leis e regras ambientais é feita a partir do estudo da participação direta e indireta de representantes do empresariado industrial junto ao Legislativo Federal e ao CONAMA. No âmbito do Legislativo, a referência empírica desta tese é a posição do empresariado industrial em relação a 60 projetos de leis ambientais que tramitaram no Congresso Nacional, entre 1988 e 2006, e integraram a Agenda Legislativa da Indústria, no período de 1997 e 2006. No âmbito do CONAMA, a referência empírica é a participação de representantes do empresariado industrial 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 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 da pesquisa. Portanto, 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 da regulação ambiental no Brasil, objeto deste estudo, tanto no âmbito do Legislativo federal, quanto no âmbito do CONAMA? Quais foram os métodos de participação mais utilizados pelo grupo e o grau de efetividade destes? Quais foram os recursos utilizados para que os interesses do grupo fossem incorporados na versão final de cada projeto e de cada resolução? Quais foram os atores políticos mais atuantes no debate e encaminhamentos de cada projeto de lei e cada resolução e quais foram as modificações sugeridas pelo grupo de pressão? Qual foi o grau de sucesso da participação política do empresariado industrial em relação aos processos analisados? Ou seja, 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 de leis ambientais, o estudo procurou mostrar se existe correlação entre o acesso, a

participação e a influência deste grupo de interesse sobre a elaboração de leis e regras nas duas instâncias políticas.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo trata dos aspectos mais gerais do novo processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil, com destaque para os fatores condicionantes externos e internos, os princípios norteadores da Política Nacional de Meio Ambiente, sua estrutura de funcionamento e os instrumentos de regulação ambiental. No capítulo II, procura-se analisar o processo de fortalecimento, nos últimos 20 anos, do ambientalismo empresarial e as diversas formas de incorporação da questão ambiental à agenda do empresariado industrial. O objetivo do capítulo é mostrar que o processo de incorporação da variável ambiental às agendas dos setores produtivos, especialmente aqueles setores que se tornaram alvo dos movimentos ambientalistas e das agências reguladoras, nacionais e internacionais, provocou ao mesmo tempo uma reestruturação da gestão dos processos produtivos e alterou o padrão de relacionamento destes com o Estado e a sociedade civil. Para efeito deste estudo serão enfatizadas apenas as formas de relacionamento ou de articulação política do empresariado com o Estado.

Entende-se que, em função das restrições impostas pela regulação ambiental, as instâncias do poder público, responsáveis pela elaboração e implementação de leis e regras ambientais, tornaram-se alvos de pressão política do empresariado industrial. Diferentes formas de participação de organizações empresariais nos processos de elaboração de instrumentos de regulação ambiental são analisadas nos capítulos III e IV desta tese. No capítulo V, com base nos resultados da pesquisa, é analisado o grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial na formulação de instrumentos da política ambiental brasileira. Admite-se como verdadeira a pressuposição de que as formas de articulação de interesse dos grupos variam em função de contextos político e institucional específicos. Portanto, as formas de articulação do empresariado industrial, os canais de acesso às instâncias políticas deliberativas, pela via da representação política e representação de interesse, os métodos de participação utilizados pelo grupo para influenciar nos processos de elaboração de leis e regras ambientais e o grau de sucesso da pressão são analisados levando-se em consideração o contexto político democrático, marcadamente competitivo, e o desenho institucional criado nesse contexto. Além do mais, são considerados na análise fatores específicos, referentes à natureza das proposições e à capacidade de fazer coalizões com outros grupos como fator condicionante do grau de influência e do sucesso da pressão política do grupo nos processos analisados neste estudo.

CAPÍTULO I – O NOVO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Embora os últimos trinta anos do século XX, no Brasil, tenham sido fortemente marcados por ideais ambientalistas, preocupações ambientais e regulação pública ambiental não são fatos recentes. Estas têm origem na primeira metade do século XX, com a formulação dos Códigos Florestal (Decreto 23.793, de 1934), de Águas (Decreto 24.643, de 1934) e de Pesca (Decreto 79, de 1938) e com a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, na década de 1950. Essas iniciativas caracterizam a primeira fase da regulamentação ambiental no país. Na década de 1960, vivencia-se a segunda fase da política regulatória, expressa nos seguintes atos: a lei 4.771, de 1965, que institui o novo Código Florestal; a lei 5.197, de 1967, de proteção à fauna; o Decreto Lei 221, de 1967, que trata da proteção e estímulos à pesca; o Decreto 50.887, de 1961, que trata do lançamento de resíduos tóxicos nas águas litorâneas do Brasil. Além desses, ao longo da década de 70, foram aprovadas várias leis que refletiram a preocupação com a poluição industrial, tanto em nível nacional, quanto em nível estadual⁴.

Na década de 1980, vive-se a terceira fase da política ambiental. Ou melhor, tem início um processo de institucionalização da questão ambiental no qual uma nova perspectiva passa a prevalecer, norteada pelo conceito de desenvolvimento sustentável, que se traduz em uma visão mais integrada do meio ambiente. Esse aspecto a diferencia, sobremaneira, das fases anteriores, pois, conforme analisa Neder (1997: 248), antes do novo desenho institucional, que é traçado nas décadas de 1980 e 90, predominava no Estado brasileiro um ambientalismo de caráter preservacionista e uma regulação pública ambiental que pressupunha uma intervenção geopolítica. Conforme enfatiza este autor, ora prevalecia o tratamento geopolítico de administração setorial (floresta, água, pesca e terras), ora o caráter

⁴ Além da legislação federal criada no âmbito da União, ainda na década de 70 alguns Estados brasileiros aprovaram leis ambientais, assim como promoveram aparelhamento do Estado para assegurar uma maior regulação do meio ambiente. Os Estados da Federação pioneiros na estruturação do sistema de gestão pública do meio ambiente foram São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Este processo se deu, no âmbito desses Estados, em resposta às demandas feitas por ambientalistas que se mobilizaram em função de crescentes denúncias de poluição do ar e das águas causadas pelas indústrias, nas três capitais brasileiras onde o processo de industrialização já deixava rastros visíveis de degradação ambiental. Na maioria dos Estados da Federação, a legislação e a estruturação da Política Ambiental se dão em resposta ao que foi estabelecido no pacto federativo, com a Constituição de 1988 (LOPES, 2004; CABRAL, 2005).

conservacionista de orientação biocêntrica, que predominou desde Vargas até o governo militar, no início da década de 1980, quando começa a ser delineado o novo padrão⁵.

No presente capítulo são analisados os aspectos mais gerais do processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil que se consolida ao longo das décadas de 1980 e 1990. Na primeira parte é feita uma contextualização política desse processo, procurando-se destacar os fatores condicionantes externos e internos do novo formato da política ambiental brasileira. Na segunda parte são destacados alguns dos mais importantes marcos regulatórios e os atores políticos relevantes nesse processo. Além destas questões, são analisados os princípios norteadores da Política Nacional de Meio Ambiente, sua estrutura de funcionamento e os instrumentos de regulação ambiental.

Em trabalhos anteriores tenho discutido que o novo padrão de regulação ambiental no Brasil se consolida em meio a um processo de mudanças políticas, econômicas e sociais, efetivadas durante as décadas de 1980 e 90, fortemente marcado pela crise do modelo de desenvolvimento e pelo fortalecimento de diversas vertentes do movimento ambientalista em todo o mundo. Nesse contexto de profundas mudanças institucionais, associadas ao neoliberalismo, e de intensa mobilização política, estrutura-se a política ambiental brasileira, em sua nova fase, baseada em propostas delineadas por atores políticos internacionais e por atores políticos nacionais (CABRAL, 2005, 2006). Portanto, considera-se relevante que uma análise do desenho mais recente da política ambiental brasileira, que busque entender as suas potencialidades e limitações, leve em conta três aspectos do contexto em que foi re-introduzida a preocupação ambiental na agenda política brasileira.

O primeiro aspecto diz respeito ao fato de o novo padrão de regulação ambiental ter sido definido, predominantemente, em função de pressões exercidas por organismos financeiros internacionais e de atores políticos externos, a saber, ambientalistas estrangeiros. O segundo aspecto que caracteriza a emergência do novo padrão de regulação ambiental no Brasil, extremamente relevante, diz respeito à crise do modelo de desenvolvimento tradicional e à inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável na pauta de discussões entre atores políticos e sociais. Esse conceito se constituiu, desde então, em um ideário na efetivação de

⁵ Quando Neder (1997) se refere ao “tratamento geopolítico de administração setorial dos recursos naturais”, quer chamar a atenção para a predominância de uma ação pública ambiental em que os recursos naturais são tratados segundo uma lógica setorial (floresta, água, pesca e terras), e os instrumentos de gestão e gerenciamento ambiental são definidos a partir de uma visão territorial e política não integrada, o que expressa uma nítida separação entre sociedade e meio ambiente. Essa separação e a focalização apenas nos recursos naturais resultam no que foi chamado pelo autor de “conservacionismo/preservacionismo de caráter biocêntrico”, com ênfase no patrimônio natural em áreas protegidas.

programas e projetos ambientais, implementados tanto pelo Estado como pela esfera privada. Por fim, o terceiro aspecto diz respeito às especificidades do contexto institucional, no âmbito nacional, quando da re-introdução da preocupação ambiental na agenda política brasileira. Trata-se de um contexto marcado por reformas econômicas e mudanças significativas na organização da política, ou seja, um contexto de reestruturação político-institucional e de reformas econômicas. A importância dessas questões para a formatação do novo padrão de regulação ambiental no Brasil será discutida nos itens a seguir.

1.1 – Contextualização geral e fatores condicionantes: externos e internos

A introdução da questão ambiental na agenda política nacional e internacional, a partir da década de 1970, se deu, primeiramente, num contexto de discussão em que se colocava em xeque a validade do modelo dominante de crescimento econômico e de industrialização, seguindo-se a discussão pautada na idéia de conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Observa-se, portanto, uma mudança de percepção política e ideológica do problema, que se traduz em mudanças de estratégias políticas para o seu enfrentamento.

Sabe-se que, ao longo das décadas de 1970 e 1980, os movimentos ambientalistas foram orientados pela crença de que crescimento econômico e proteção da natureza eram incompatíveis. Essa crença encontra-se em estudos de muitos teóricos que analisaram a questão ambiental e contribuíram para a difusão de uma reflexão crítica acerca da “crise ambiental”, ao argumentarem em defesa da tese de que a crise ambiental seria a crise própria da sociedade industrial. Para eles, a industrialização foi considerada como fator preponderante no processo de degradação ambiental que ameaça a vida na Terra, uma vez que a destruição dos recursos naturais (flora, recursos hídricos e solo) e a poluição atmosférica passaram a ocorrer em escala exponencial a partir da revolução industrial, tendo-se agravado, nos últimos 50 anos, com o processo de industrialização, em escala mundial.

Durante o período que separa a primeira Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio-92) – eventos que se tornaram marcos do processo de institucionalização da questão ambiental –, pode-se dizer que a discussão do problema

ambiental esteve atrelada ao debate sobre o desenvolvimento, definido como crescimento econômico, resultante do processo de industrialização.

Entre os estudiosos do tema, é consenso que, em boa medida, toda a discussão ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 pautou-se nos argumentos apresentados no livro *The limits to grow* (MEADOWS, et al, 1972), em que se questiona a validade da conexão positiva entre industrialização e desenvolvimento, o que provocou significativas mudanças na tônica da discussão econômica, além de difundir a preocupação com a questão ambiental. Nessa perspectiva, destaca-se a reação dos diversos atores políticos e econômicos que, direta e indiretamente, viram seus interesses e ideais desenvolvimentistas ameaçados em consequência da difusão da idéia de “crescimento zero” como única solução para o problema ambiental que representava a ameaça à vida na Terra. Dada a natureza dramática do caminho proposto, ao longo desses 20 anos, sérias controvérsias passaram a marcar o debate em torno da questão ambiental, forçando sua inclusão na agenda política de diversos países e organizações internacionais.

Dez anos após a publicação de *The limits to grow* e da Conferência de Estocolmo, por ocasião da sessão especial do *United Nations Development Programme* (UNEP) – Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas –, realizada em 1982, em Nairobi, torna-se visível, entre os participantes, a necessidade política de encontrar um caminho alternativo, que não representasse a rejeição da perspectiva de “crescimento zero” nem a rejeição da problemática ambiental como insolúvel no quadro do modo de produção capitalista. Nessa ocasião, foi firmado um acordo entre os países em desenvolvimento, que haviam rejeitado veementemente a idéia de “crescimento zero”, para adotarem um conceito de desenvolvimento que levasse em consideração a questão ambiental.

Da discussão travada em Nairobi, tem origem a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, responsável pela publicação do Relatório Brundtland, em 1987, outro marco do novo projeto de institucionalização da questão ambiental. Nele, o conceito de desenvolvimento sustentável aparece como um conceito político, abrangendo a conexão entre o progresso econômico e social (Environmental Policy and Law, 1987, apud NOBRE; AMAZONAS, 2002: 40).

O Relatório Brundtland, intitulado “*Our common future*“, resultou dos trabalhos da Comissão Brundtland, realizados no período de 1983 a 1987 e contém, essencialmente, a formulação dos princípios do desenvolvimento sustentável. Portanto, esse Relatório representa um divisor entre as discussões ambientais que se pautavam na polarização

“crescimento econômico” versus “preservação ambiental” e apontavam incompatibilidades entre preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico sob o capitalismo, e o debate ambiental, agora pautado na tese do vínculo entre ecologia e desenvolvimento econômico, subjacente ao conceito de desenvolvimento sustentável. Essa nova visão possibilitou acordos e negociações entre os defensores de cada lado, a saber, ecologistas e desenvolvimentistas.

A inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável no debate político internacional acerca da questão ambiental é um dos aspectos que caracteriza a emergência do novo padrão de regulação ambiental no Brasil, referido neste estudo. Trata-se de um ideal de desenvolvimento que emerge das discussões entre atores políticos e sociais em relação à crise ambiental associada à crise do modelo de desenvolvimento tradicional. A despeito de possíveis ambigüidades do conceito de desenvolvimento sustentável⁶, merece destaque o fato de esse conceito ter norteado o conteúdo do novo padrão de regulação ambiental. O conceito se baseia em um ideário de sustentabilidade, busca a convergência entre eficiência econômica, equidade social e equilíbrio ecológico e, para que isso se realize, preconiza práticas interdependentes entre a política ambiental e outras políticas públicas. Por conseguinte, o novo padrão de regulação é pautado em novo conceito de desenvolvimento, que se difunde em um ambiente de crise do modelo de desenvolvimento tradicional e se baseia nos princípios do desenvolvimento econômico sustentável (BURSZTYN, 1993; BARBIERI, 1997).

Com a realização da Rio-92, marco do novo projeto de institucionalização da questão ambiental, observa-se a difusão de um modelo de equacionamento para o problema da degradação ambiental, não pela via do “crescimento zero”, mas pela via da implementação de um novo modelo de desenvolvimento, fundado na noção de desenvolvimento sustentável. Assim, rejeita-se a idéia de que conservação ambiental seja um constrangimento ao desenvolvimento, ou que desenvolvimento signifique sempre degradação ambiental (NOBRE; AMAZONAS, 2002).

Em 2002, a ONU promoveu outro evento mundial para discutir meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A II Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10) ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul, com o objetivo de discutir e avaliar os acertos e falhas nas ações relativas ao meio ambiente mundial,

⁶ A esse respeito ver as análises de Lins Ribeiro (1990), Wolfgang Sachs (2000; 2001), Gustavo Esteva (2000), H. Leff (2001), Martinez Alier (2001), Henri Acselrad (2004) e Zhouri (2004).

nos dez anos após a Rio-92, tendo como princípio norteador o conceito de desenvolvimento sustentável⁷.

Os principais temas discutidos pelos participantes da Rio+10 foram o acesso à energia limpa e renovável, o efeito estufa, a conservação da biodiversidade, a proteção e uso das fontes de água, o acesso à água potável, o saneamento e o controle de substâncias químicas nocivas. No final do encontro, foram estabelecidas metas para os dez anos seguintes. Entre estas, a principal meta foi o comprometimento dos países participantes em reduzir pela metade a população sem acesso à água potável e saneamento básico, até 2015 (ELIEZER DINIZ, 2002).

Na Rio+10, entre os diversos segmentos sociais representados, destacou-se a presença de representantes de empresas multinacionais, que conseguiram destacar-se e influenciar nas deliberações finais. Registros indicam a participação ativa de 200 representantes de multinacionais, articulados em torno de uma organização empresarial para o desenvolvimento sustentável, que, no Brasil, é representada pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), conforme destaque feito por Lestienne (2002). Se empresas multinacionais ali representadas foram fontes de pressão nas decisões políticas tomadas, se essas decisões influenciaram nas políticas ambientais, efetivadas em nível nacional e o que isso representa, são questões analisadas no capítulo II deste trabalho.

Conforme se vê, o processo de divulgação das preocupações ambientais, em nível mundial, tanto por intermédio da realização das grandes conferências internacionais, quanto por intermédio de negociações e acordos internacionais, a exemplo da assinatura do Protocolo de Kioto⁸, além de discussões travadas no meio acadêmico, em escala internacional, e da mobilização política de defensores do meio ambiente, transformou a questão ambiental em preocupação pública, ou seja, provocou a incorporação desse tema à agenda política de governos e de organizações internacionais.

⁷ Por ocasião da Rio-92, os representantes políticos dos países signatários da Conferência assumiram o compromisso e o desafio de internalizar, nas políticas públicas de seus países, a noção de desenvolvimento sustentável. Para cumprir este desafio ficou definido que cada país deveria elaborar a sua agenda ambiental, denominada "Agenda 21", que propunha 2.500 medidas, elaborando um quadro geral para responder ao conceito do Desenvolvimento Sustentável. Cada país devia elaborar a sua própria "Agenda 21", adaptada à sua realidade.

⁸ Acordo internacional que estabelece metas de redução de gases poluentes para os países industrializados. Foi discutido e negociado em 1997, baseado nos princípios do Tratado da ONU sobre Mudanças Climáticas, de 1992. O documento, assinado por 141 países, que entrou em vigor em fevereiro de 2005, estabelece metas para a redução de gases poluentes que, conforme estudos, provavelmente estão ligados ao aquecimento global.

Assume-se que a realização de grandes conferências ambientais, entre 1970 e 1990, é um dos indicadores do fortalecimento do ambientalismo na esfera internacional. Esse fato reflete a incorporação da preocupação com a questão ambiental na agenda de organizações internacionais, a exemplo da ONU, que acaba por condicionar, externamente, o novo padrão de regulação ambiental.

A ONU, em atenção às recomendações dos países da Conferência de Estocolmo, criou, em 1973, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que, entre outras providências, recomenda: ampliar o conhecimento sobre a biosfera para aperfeiçoar o seu manejo; estimular um estudo integrado no que se refere ao seu planejamento; auxiliar as nações na solução de seus problemas ambientais. Para tanto, sugere investimentos adicionais para os seguintes aspectos: grupos humanos, água, terra, desertificação, transferência de tecnologia, mar e oceano, natureza e vida silvestre e, como síntese dessa preocupação, o problema educativo (HERMANN, apud SOUZA, 2001: 7).

Entende-se, pois, que o novo padrão de regulação ambiental, especificamente no caso brasileiro, é adotado, em boa medida, em função de pressões exercidas por organismos internacionais e de atores políticos externos, a saber, ambientalistas estrangeiros.

De acordo com registros feitos por estudiosos do tema, representantes de segmentos do ambientalismo mundial denunciaram, na imprensa internacional, entre o final da década de 1970 e os primeiros anos da década seguinte, os impactos ambientais negativos causados por projetos econômicos em andamento na Amazônia brasileira. Nesse contexto, não havia manifestações, em discursos ou em práticas, de “consciência ambiental” de atores políticos brasileiros no âmbito da esfera federal (SOUZA, 2001). De acordo com este autor, enquanto nos países desenvolvidos a legislação ambiental surgiu por pressões sociais e avanço da consciência ambiental, no Brasil ela foi incorporada à agenda política principalmente por exigência de organismos internacionais de financiamento, entre os quais o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas exigências ocorreram, em várias partes do mundo, em função das repercussões internacionais dos impactos ambientais causados por grandes projetos de desenvolvimento implantados na década de 1970.

No Brasil, tais exigências internacionais fizeram com que alguns projetos implantados entre fins da década de 70 e início da década de 80, financiados pelo BIRD e pelo BID, fossem submetidos a estudos de impactos ambientais, segundo normas internacionais, isto porque o país ainda não dispunha, naquela ocasião, dos instrumentos de regulação em sua legislação ambiental. Entre os projetos submetidos às normas ambientais internacionais destacam-se as usinas hidrelétricas de Sobradinho (Bahia) e de Tucuruí (Pará) e

o terminal porto-ferroviário Ponta da Madeira (Maranhão), destinado ao escoamento do minério de ferro produzido pela Companhia Vale do Rio Doce, na Serra de Carajás, no Pará.

Estudiosos do tema ressaltam que o novo processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil, que tem início nos anos 70, se dá em resposta, principalmente, às exigências de organismos internacionais, entre os quais o BIRD e o BID, e consolida-se ao longo das décadas de 1980 e 90, em parte como reflexo de pressões sociais e do avanço de movimentos ambientalistas no país. De acordo com as análises de Ferreira (1996: 175), as bases do novo processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil foram criadas no início da década de 70, por influência das discussões internacionais sobre o meio ambiente. Nesse contexto, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, que influenciou a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, com o objetivo de atenuar a imagem internacional negativa que o Brasil tinha provocado em Estocolmo, quando se mostrou hostil à agenda ambiental ali debatida.

Conforme destaque anterior, esse processo de mobilização política em prol da questão ambiental, em nível mundial, que ganha força nas duas últimas décadas do século XX e é essencialmente motivado pela crise do modelo de desenvolvimento, se dá em um contexto de profundas mudanças institucionais, associadas ao neoliberalismo. Entre os anos de 1980 e 90, quando da re-introdução da preocupação ambiental na agenda política brasileira, vive-se um contexto marcado por reformas econômicas e mudanças significativas na organização da política, ou seja, um contexto de reestruturação político-institucional e de reformas econômicas. O momento é marcado por mudanças no regime político, na primeira metade da década de 1980, seguido da Reforma de Estado, que é levada a cabo no decorrer da década de 1990, em conformidade com os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A esse respeito, Neder (1997: 250) afirma que o novo desenho da política ambiental brasileira, ou seja, da intervenção público-estatal sobre a questão ambiental, ocorre em um contexto político e econômico marcado por profundas reformas no sistema político, no papel do Estado e no modelo econômico. Além do mais, trata-se de um momento marcado pela crise da dívida externa, pelo crescimento econômico limitado, ou quase inexistente, e pelo agravamento de problemas sociais (altas taxas de desemprego e marginalidade social crescente, especialmente nos grandes centros urbanos).

No Brasil da década de 80, vivencia-se o processo de redemocratização, com o fim do governo militar, assim como o esgotamento do modelo desenvolvimentista que tinha o Estado como principal agente. Ou seja, vive-se o fim de uma forma intervencionista do Estado na economia; profundas reformas institucionais são implementadas. Nesse contexto, observa-se a “introdução de uma variedade de reformas voltadas à redução do âmbito da intervenção estatal e à ampliação das interações de mercado na economia”. Mais precisamente durante os anos 90, o cenário institucional brasileiro é de “alteração dos padrões de intervencionismo estatal, com a desconstrução progressiva do legado desenvolvimentista e a implementação de reformas neoliberais, entre as quais se destacam as privatizações, a liberalização comercial e a própria reforma do Estado” (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Em síntese, pode-se dizer que o novo padrão de regulação ambiental e a definição das diretrizes da política ambiental brasileira nascem em um contexto de profundas mudanças institucionais associadas ao neoliberalismo, que podem ter influenciado, sobremaneira, o seu conteúdo.

Ainda em relação aos fatores que condicionaram, externa e internamente, o novo processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil, além da forte pressão exercida por organismos internacionais, conforme foi dito anteriormente, deve-se levar em conta a pressão exercida por movimentos sociais nacionais e organizações não-governamentais (ONGs), que atuavam em defesa de causas ecológicas e sócio-ambientais, a exemplo do movimento de atingidos por barragens.

De acordo com estudos realizados, durante a década de 1980 ocorreram no Brasil diversas experiências de resistência local ao deslocamento compulsório em áreas afetadas pela construção de barragens. Essas experiências se transformaram, em certa medida e sob certas condições, em movimento social que traz na sua essência a luta em defesa de causas sócio-ambientais. Em 1989, movimentos regionais se articularam na organização do Movimento Nacional de Atingidos por Barragens - MAB.

Em resposta às pressões dos movimentos ecológicos, o BID e o BIRD passaram a exigir estudos sobre conseqüências ambientais da implantação de usinas hidrelétricas. Um estudo do Banco Mundial citou o caso dos projetos de Itaipu, Sobradinho e Tucuruí, nos quais a indenização para terras desapropriadas foi irrisória, ou, na melhor das hipóteses, totalmente insuficiente, para adquirir terra de tamanho e qualidade semelhantes em outros lugares. Outro estudo do BIRD conclui que, nos projetos de construção de barragens, quase sempre se inicia um processo de empobrecimento. Dentre os impactos sócio-culturais do deslocamento obrigatório estão a perda de identidade coletiva decorrente da perda da propriedade rural e dos padrões de organização social, como relações de parentesco, amizade e comunidade (ROTHMAN, et al, 2004).

No caso da articulação entre o MAB, movimentos ecológicos e a criação de regras de proteção ambiental, por parte do BIRD e do BID, observa-se a combinação de elementos que passa a condicionar a introdução da questão ambiental na agenda política nacional, dando origem ao novo arranjo institucional de regulação ambiental. O que se vê é a mobilização social de segmentos da sociedade (fator condicionante interno), que se articulam com outros atores políticos (movimentos ecológicos internacionais) e chamam a atenção de instituições internacionais, que já vinham discutindo a questão ambiental, desde o início da década de 1970, que passam a condicionar os financiamentos a projetos econômicos à integração da dimensão ambiental na política econômica e na agenda política dos países (fator condicionante externo).

A sociedade internacional, como um todo ou qualquer um de seus subsistemas, constitui, conforme a aceção de Easton (1968: 103), parâmetros no meio ambiente extra-social de um sistema político e deve ser considerada como fonte de influências que afeta a dinâmica de funcionamento do sistema político. Conforme foi visto neste item do trabalho, entre os componentes do subsistema político internacional que exercem grande influência nos diversos sistemas políticos do mundo atual, especialmente dos sistemas políticos dos países da América Latina, África e Ásia, encontram-se a ONU, o BIRD, o BID, a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras instituições. Uma clara demonstração de influência externa na dinâmica do sistema político brasileiro, conforme foi visto anteriormente, é o fato de o novo padrão de regulação ambiental no Brasil ter-se estruturado, inicialmente, em resposta, sobretudo, às pressões externas, exercidas por organismos financeiros internacionais (BIRD e BID), assim como por influência das deliberações tomadas no âmbito das conferências internacionais sobre meio ambiente, promovidas pela ONU.

Identificados os fatores, internos e externos, que condicionaram o novo padrão de regulação ambiental no Brasil, torna-se relevante analisar como e em que condições a questão ambiental é introduzida no sistema político brasileiro, para que se possa compreender melhor os seus delineamentos. As perguntas relevantes são as seguintes: por intermédio de quais canais e de quais atores a questão ambiental é introduzida no sistema político; quais foram as demandas; quem as elaborou; como se deu o processo de conversão destas, no interior do sistema político, em respostas que foram enviadas à sociedade, ao longo do processo de construção da política ambiental?

Como já dito, o novo padrão de regulação ambiental foi adotado, inicialmente, em resposta às pressões que o sistema político brasileiro sofreu, oriundas, majoritariamente, do

sistema político internacional, formado por um conjunto de organizações políticas e sociais. Além dos grupos de pressão localizados no ambiente internacional, ao longo do processo de construção da política ambiental, grupos de interesse nacionais se articularam e pressionaram o sistema político a dar respostas aos problemas ambientais. Portanto, pressões externas e internas em relação à regulamentação do uso e exploração dos recursos naturais produziram respostas, por parte do poder público brasileiro, em termos de elaboração de leis ambientais e de aparelhamento do Estado para assegurar o cumprimento destas.

1.2 – Como a questão ambiental é introduzida no sistema político brasileiro

Em resposta às pressões políticas, internas e externas, ainda em meados da década de 1970, no contexto do regime militar, tem início o processo de formulação do novo desenho da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Um dos marcos do novo padrão de regulação ambiental brasileiro é a criação da SEMA, pelo Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973, no final do governo do Presidente Médici, a qual esteve subordinada ao Ministério do Interior, ao longo de sua história, e teve como Secretário, durante 12 anos (entre 1974 e 1986), um dos grandes expoentes do ambientalismo brasileiro, o ecologista Paulo Nogueira Neto⁹.

O Secretário Geral do Ministério do Interior, Henrique Brandão Cavalcanti, membro da delegação brasileira na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, convidou Paulo Nogueira Neto para dirigir a recém-criada Secretaria Especial de Meio Ambiente, primeiro órgão ambiental do governo federal. Com poucos funcionários, mas apoiado pelo Ministério, que tinha recursos para desapropriar terras, Paulo Nogueira Neto chefiou a SEMA até 1986. Em sua gestão, a SEMA dedicou-se a defender dois objetivos: estar atenta à poluição, especialmente a de caráter industrial, e proteger a natureza. Nesse contexto, o Estado brasileiro define a problemática ambiental como controle e preservação de algumas amostras de ecossistemas naturais e, com essa perspectiva, cria um conjunto de unidades de conservação, entre parques nacionais, reservas e estações ecológicas. As principais ações implementadas pela SEMA, ao longo dos 13 primeiros anos de sua existência, foram a criação de 13 milhões de hectares de áreas protegidas e a aprovação da Lei

⁹ Primeiro secretário da SEMA, com atuação entre 1974 e 1986, Paulo Nogueira Neto é formado em Ciências Jurídicas e Sociais, bacharel em História Natural, doutor em Ciências e professor titular aposentado de Ecologia Geral, no Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo. Foi membro da Comissão Brundtland para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ONU), ex-presidente e membro do CONAMA, presidente do Conselho de Administração da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo (Cetesb) e presidente da Associação de Defesa do Meio Ambiente (Ademasp), a mais antiga associação de defesa do meio ambiente do país, além de conselheiro do CONAMA (URTIGA 168 - jul/set 2005- p. 3).

6.938, de 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente, que instituiu a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), conforme assim resumiu Paulo Nogueira Neto: “criamos 13 milhões de hectares de áreas protegidas e o setor ganhou sua mais importante lei, até hoje em vigor, que impôs o EIA/RIMA. Primeiro, a indústria reclamou, mas hoje é um instrumento aceito.”

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) tinha a SEMA como órgão técnico, com atuação em nível federal, desenvolvendo funções normativas. As ações executivas eram de competência dos Estados e municípios. A partir de 1986, essa Secretaria passa a assumir uma postura mais ativa, estimulando debate relativo ao desenvolvimento e ao meio ambiente, procurando sensibilizar as demais instâncias do poder público para os problemas ambientais.

De acordo com Ferreira (1996), as decisões tomadas pelo governo brasileiro, ao longo dos anos 70, a respeito da institucionalização da questão ambiental, têm caráter excessivamente burocrático. Para a autora, o caráter burocrático relacionado às políticas ambientais pode ser visto através da análise dos fatores que envolveram a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, conforme argumenta:

a criação da SEMA se deu com base na Exposição de Motivos nº 100/71, assinada pelo secretário geral do Conselho de Segurança Nacional, João Baptista Figueiredo. Em outubro de 1973, o Decreto 73.030 criou o órgão especializado no trato de assuntos ambientais, sob a coordenação do Ministério do Interior. As circunstâncias que permitiram sua formação, quase fortuita, são reveladoras da política ambiental brasileira (FERREIRA, 1996: 176).

A estrutura institucional, inicialmente criada para dar respostas às pressões externas pela regulação ambiental, sofreu alterações significativas ao longo do primeiro momento que acompanha o processo de transição política para o regime democrático, até chegar à estrutura atual. Todas as alterações pelas quais a Política Ambiental passou nesse período refletem, em boa medida, as pressões feitas por um conjunto de atores políticos, seja no sentido de assegurar uma melhor regulação ambiental seja no de flexibilizar as restrições impostas por estas. Por intermédio de quais canais de acesso e de quais atores as demandas por mudanças foram introduzidas no sistema político; quais foram os conteúdos dessas demandas; quem as elaborou e como se deu o processo de conversão destas em decisões políticas, são questões que devem ser respondidas com o desenvolvimento do trabalho, nos capítulos III e IV.

Ao longo da década de 1980, a política ambiental brasileira continua o seu processo de estruturação. O Governo Federal, por intermédio da SEMA, instituiu, em 1981, a PNMA, com a Lei 6.938/81. Com essa medida foram definidos seus objetivos e instrumentos,

buscando conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental. Com a mesma lei, cria-se o SISNAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Com a Lei 6.938/81, o Estado brasileiro dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e estabelece como um dos seus instrumentos de controle o licenciamento ambiental e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras; constituiu o SISNAMA e criou o CONAMA. A PNMA tem por objetivo (art.2) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições favoráveis ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (NEDER, 2002: 38-40).

O SISNAMA é constituído por órgãos e entidades especializadas em meio ambiente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental. A atuação dessas instituições se dá mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que constituem o SISNAMA. Este é integrado por um órgão colegiado, o CONAMA, que é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, composto por um Plenário, por um Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), por Câmaras Técnicas (CT), por Grupos de Trabalho e por Grupos Assessores. O Conselho é um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil (MMA, 2006).

Dois outros eventos marcaram o processo de estruturação do novo desenho da PNMA. O primeiro refere-se à aprovação da Lei 7.347, de 1985 que visa a disciplinar a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de direitos e valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos. Com essa lei, a ação civil pode ser proposta pela União, pelos Estados e municípios, assim como por autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista ou associações que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que incluam, entre as suas finalidades institucionais, a defesa ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Outro grande marco da PNMA, ainda na década de 1980, é o processo de elaboração da Constituição de 1988, pela Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, que dedicou um capítulo à questão ambiental – Cap. VI – Do Meio Ambiente. Esse processo foi precedido por ampla mobilização social e teve como líder, entre os parlamentares eleitos, o deputado federal Fábio Feldmann (PSDB-SP), sob cuja liderança formou-se a assim denominada

“Frente Verde”, composta de 50 constituintes, aproximadamente, que atuaram em defesa do controle ambiental. Conforme Viola e Leis:

por iniciativa do deputado Fábio Feldmann (líder da Oikos, uma das entidades-chave na constituição do ambientalismo brasileiro) organiza-se em 1987 o bloco parlamentar verde, que durante as deliberações do Congresso Constituinte desempenhará um papel de articulador dos diferentes setores do ambientalismo para atuarem como força de apoio no processo (vitorioso) de ecologização da nova Constituição (1995: 86).

A atuação dos deputados no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte em defesa da proteção do meio ambiente foi influenciada por um conjunto de organizações sociais e de indivíduos isolados que assinaram a “Emenda Popular sobre a Proteção Ambiental”, a qual foi apresentada aos constituintes. Portanto, em resposta às demandas concernentes à questão ambiental, a Constituição Federal dedicou um capítulo ao meio ambiente, garantindo a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o como essencial a uma qualidade de vida sadia¹⁰.

Apesar dos avanços em termos de estruturação da política nacional de meio ambiente, no início de 1989, a gestão ambiental no Brasil foi alvo de críticas vindas de atores políticos nacionais e internacionais. Tais críticas foram motivadas, fundamentalmente, pela intensificação das queimadas na Amazônia brasileira, assim como pelo assassinato de Chico Mendes, ambientalista, líder do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no estado do Acre. Tais fatos impulsionaram manifestações diplomáticas e da imprensa nacional e internacional, gerando constrangimentos ao Governo brasileiro, que passou a tratar a questão ambiental como um assunto estratégico. Nessa ocasião, uma comissão formada por altos funcionários, consultores, cientistas, técnicos e diplomatas sugeriu um conjunto de medidas administrativas ao Governo Federal. Tais medidas formaram o “Programa Nossa Natureza” – Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal –, criado através do Decreto 96.994/88, com a finalidade de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal (Fundação João Pinheiro, 1998: 54-55).

As medidas implementadas com o “Programa Nossa Natureza” acabaram com os incentivos fiscais para projetos agropecuários na Amazônia, considerados os vilões do desmatamento. Além do mais, com a Lei 7.735, de 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de

¹⁰ A Constituição Federal de 1988 incluiu o capítulo VI – Do Meio Ambiente, cujo artigo 225 apresenta o seguinte enunciado: todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras (Constituição Federal de 1988).

Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), resultante da fusão da SEMA com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Foram incorporados ao IBAMA o patrimônio, os recursos financeiros, as competências, as atribuições e o pessoal da SEMA, da SUDEPE, da SUDHEVEA e do IBDF.

No governo de Fernando Collor de Mello, uma nova mudança é feita na estrutura institucional, com a criação, em 1990, da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM), à qual ficaria subordinado o IBAMA. Com a criação dessa Secretaria, o SISNAMA passa por um processo de reformulação, sofrendo alterações em sua estrutura de funcionamento, determinadas pelo Decreto 99.274. Desse modo, o Órgão superior passa a ser o Conselho de Governo; o CONAMA, que ocupava essa posição, passa a ser o Órgão Consultivo e Deliberativo; o Órgão central passa a ser representado pela SEMAM.

Com essa nova estrutura, o trato da questão ambiental ficaria vinculado ao Poder Executivo, acentuando o caráter burocrático e centralizador dos processos decisórios que se referem às questões do meio ambiente. Duas contradições marcam esse fato: em primeiro lugar, o governo Collor é o marco da transição democrática, por ser o presidente escolhido por eleição direta, a primeira após 29 anos; em segundo, mais uma vez esteve à frente do principal órgão federal especializado na questão ambiental um dos maiores expoentes do ambientalismo brasileiro. De forma surpreendente, José Antônio Lutzenberger foi convidado por Collor para ser o secretário nacional do meio ambiente. Engenheiro agrônomo, após atuar por mais de 20 anos numa empresa de agrotóxicos alemã, trocou a profissão por uma atuação expressiva no movimento ambientalista, destacando-se por adotar uma pregação filosófica do ecologismo no mundo moderno¹¹. Com isso conquistou o respeito da maior parte dos ambientalistas brasileiros (FERREIRA, 1996).

¹¹Lutzenberger trabalhou na BASF e, em 1971, fundou a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), após constatar os estragos provocados por produtos agroquímicos na agricultura brasileira, assim como a degradação ambiental de modo geral. Utilizando uma linguagem forte e emotiva, defendia um olhar holístico sobre a natureza, a ecologia profunda, em que o homem não é o centro e sim parcela do conjunto da natureza. Tornou-se conhecido mundialmente, com intensa participação em movimentos ambientalistas na Europa, nas três Américas, Ásia e África. Em 1985, criou a empresa Vida Produtos e Serviços em Desenvolvimento Ecológico, que emprega cerca de 100 pessoas na consultoria e empreitada em engenharia sanitária, reciclagem de produtos industriais, jardins e paisagismo. Em 1987, criou a Fundação Gaia, para promover consciência ecológica e o desenvolvimento sustentável por meio da educação ambiental, em especial para as crianças, e práticas de agricultura ecológica e regenerativa. Entre os inúmeros prêmios que recebeu, em 1988 foi contemplado com o "*Right Livelihood Award*", conhecido como o Nobel Alternativo. Foi Secretário Especial do Meio Ambiente do Governo Federal, com prerrogativas de Ministro, de março de 1990 a meados de 1992, na gestão Fernando Collor de Mello (LUTZENBERGER, 2001).

Nomeado, em março de 1990, Secretário-Especial do Meio Ambiente da Presidência da República, onde permaneceu até 1992, Lutzenberger teve papel decisivo na demarcação das terras indígenas, em especial a dos índios Yanomami, em Roraima; na decisão do Brasil de assinar o tratado de não-proliferação de armas nucleares; na assinatura do Tratado da Antártida; na Convenção das Baleias e na participação das conferências preparatórias da Conferência Mundial do Ambiente, a Rio-92 (CARNEIRO, 2003).

Na visão de ambientalistas críticos, a escolha de Lutzenberger para a SEMAM pode ser vista como uma escolha estratégica, por parte do Governo Federal, porque significou trazer para dentro do Palácio do Planalto um defensor do meio ambiente, que ficaria subordinado às decisões centralizadas do Estado. Essa indicação surpreendeu diversos segmentos do movimento ecologista que não souberam tirar o máximo proveito da presença de um grande aliado dentro do Governo Federal. Em outros termos, com a nomeação de Lutzenberger, um ambientalista de renome internacional, para ser o titular do órgão máximo da política ambiental brasileira, foi possível trazer a representação de interesses do movimento ambientalista para o interior do Estado, frear a organização política dos principais grupos de interesses e subordinar à tutela estatal a ação de atores políticos que estavam à frente do ambientalismo no Brasil, àquela época.

Em 1992, ano de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Rio-92), no governo de Itamar Franco, mais uma alteração se dá na estrutura institucional da política ambiental, com a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Com a lei 8.490/92, cria-se o Ministério do Meio Ambiente, com as seguintes competências: planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente; formulação e execução da política nacional do meio ambiente; preservação, conservação e uso dos recursos naturais renováveis; implementação de acordos internacionais na área ambiental (Fundação João Pinheiro, 1998: 56).

Com a nova estrutura institucional, criada em 1992, sob influência da Eco-92, a questão ambiental parecia ter assumido caráter relevante para o Governo. Essa conclusão é questionável, se for levado em conta o fato de ter sido convidado a pilotar a nova engrenagem institucional um aliado político do presidente, sem nenhuma expressividade no movimento ambientalista, o economista Fernando Coutinho Jorge, então Senador pelo Pará. Coutinho Jorge esteve à frente do MMA por tão somente onze meses (outubro de 1992 a setembro de 1993), quando novas mudanças foram implementadas na estrutura da PNMA. Em resposta a fortes pressões de movimentos ambientalistas que atuavam em defesa da Amazônia, o

Ministério do Meio Ambiente passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Estiveram à frente desse ministério Rubens Ricupero (entre setembro de 1993 e abril de 1994), jurista com proeminente atividade de economista, que saiu da pasta do meio ambiente para assumir o Ministério da Fazenda, e Henrique Brandão Cavalcanti (entre abril de 1994 e janeiro de 1995), ex-Secretário Geral do Ministério do Interior, no governo Médici e membro da delegação brasileira na Conferência de Estocolmo, em 1972, responsável pela elaboração do decreto que instituiu, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente.

Em janeiro de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República, o principal órgão ambiental, em nível federal, passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que foi dirigido pelo ex-ministro da Fazenda de Itamar Franco, o advogado especialista em técnicas tributárias, Gustavo Krause, ao longo do primeiro mandato. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 - 2002), a denominação voltou a ser Ministério do Meio Ambiente, comandado, pelo então Deputado Federal José Sarney Filho, político com destacada atuação na defesa da questão ambiental. Sarney Filho, eleito pelo Partido da Frente Liberal (PFL), pelo estado do Maranhão¹², se licenciou do mandato de Deputado Federal na legislatura 1999-2003, para exercer o cargo, de 3 de fevereiro de 1999 a 19 de março de 2002. Foi substituído interinamente por quatro outros ilustres desconhecidos.

Com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, o Ministério do Meio Ambiente passou a ter à sua frente, durante todo o primeiro mandato, um dos nomes de maior expressividade no movimento ambientalista brasileiro: Marina Silva. Atuante em defesa do meio ambiente, Marina Silva representava uma vertente do ambientalismo brasileiro ligado às causas sócio-ambientais dos seringueiros do Acre. Diferente dos dois primeiros secretários das Secretarias de Meio Ambiente, intelectuais ligados ao movimento ecologista mundial, Marina Silva, antes de se ocupar o cargo de ministra, tinha uma trajetória de luta política, no âmbito dos movimentos sociais e do parlamento, em defesa do meio ambiente na Amazônia¹³. A

¹² O Deputado Sarney Filho tem tido destacada atuação na área ambiental, em seus diversos mandatos como parlamentar na Câmara. Em 1983, apresentou o Projeto de Resolução que criou a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, de onde, como seu Presidente, providenciou a primeira publicação, em português, da Agenda 21, aprovada na Rio-92. Em sua atuação parlamentar, apresentou várias proposições com vistas à proteção do meio ambiente. No contexto atual (legislatura 2007-2010), está atuando, mais uma vez, em defesa do meio ambiente, como um dos parlamentares que constitui a “Frente Verde” na Câmara dos Deputados. Informações disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/DepNovos_Detalhe>. Acesso em novembro de 2006.

¹³ Maria Osmarina Silva de Lima, mais tarde, Marina Silva, começou sua carreira política militando nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja Católica. Em 1988 foi eleita vereadora de Rio Branco, capital do Acre. Dois anos depois, se elegeu deputada estadual e, em 1994, chegou ao Senado Federal como a

nomeação de Marina Silva, ambientalista de projeção internacional, foi saudada entusiasticamente por ONGs ambientalistas e outros movimentos sociais que atuam no setor. Influentes representantes dos movimentos ambientalistas fizeram um forte *lobby* junto ao Presidente Lula a fim de que Marina fosse indicada para assumir o cargo de Secretária de Estado no Ministério do Meio Ambiente.

As deliberações mais importantes concernentes à regulação ambiental, nesse período, estão sintetizadas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Deliberações importantes no campo da política ambiental brasileira – 1973/2006

Período	Contextualização	Deliberações importantes
1973 / 1986	Governo Militar Redemocratização	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da SEMA pelo Decreto 73.030 de 1973; • Nomeação do ecologista Paulo Nogueira Neto para secretário da SEMA; • Criação de 13 milhões de hectares de áreas protegidas; • Promulgação da Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, impôs o EIA/RIMA (estudos e relatórios de impacto ambiental), definiu os objetivos e instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e criou o SISNAMA e o CONAMA. • Aprovação da Lei 9.609/85 que institui o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental; • Aprovação da Lei 7.347/85 que visa a disciplinar a Ação Civil Pública por danos causados ao meio ambiente, entre outros danos.
1987 / 1989	Assembléia Nacional Constituinte	<ul style="list-style-type: none"> • Destinação do Capítulo VI da Constituição à questão Ambiental; • Criação do Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia legal, denominado “Programa Nossa Natureza”, pelo Decreto 96.994 de 1988; • Criação do IBAMA com a Lei 7.735/89; • Criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) pela Lei 7.797 de 10 de julho de 1989.
1990 / 1992	Governo Collor	<ul style="list-style-type: none"> • Criação, em 1990, da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM); • Nomeação do ecologista José Lutzenberger para secretário-especial do Meio Ambiente da Presidência da República; • Demarcação de terras indígenas, em especial a dos índios Yanomami, em Roraima; decisão do Brasil de abandonar o projeto de fabricação da bomba atômica; assinatura do Tratado da Antártida; participação na Convenção das Baleias e nas conferências preparatórias da Conferência Mundial do Ambiente, a Rio-92.
1992 / 1994	Governo de Itamar Franco Eco – 92	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a Lei 8.490/92; • Mudança na sigla do MMA para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal;

(continua)

mais jovem senadora do país. Ex-seringueira ligada a movimentos ecológicos da região amazônica, foi indicada pelo presidente eleito, Luiz I. Lula da Silva (PT), como ministra do Meio Ambiente, tendo sido reeleita para o Senado, para esse pleito. Marina Silva se filiou ao PT em 1985 e lançou sua candidatura para deputada federal para ajudar o líder seringueiro Chico Mendes, morto em 1988, que era candidato a deputado estadual. Apesar de estarem entre os cinco mais votados, nem ela nem Chico Mendes se elegeram (Folha Online, 10/12/2002).

Quadro 1 – Deliberações importantes no campo da política ambiental brasileira – 1973 / 2006
(continuação)

Período	Contextualização	Deliberações importantes
1995 / 1998	I Governo de Fernando Henrique Cardoso	<ul style="list-style-type: none"> • O MMA passou a ser Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; • Lei da Biossegurança, em 1995; • Aprovação Lei 9.605/98, Lei de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza; • Aprovação da Lei 9.433/97 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos;
1999 / 2002	II Governo de Fernando Henrique Cardoso Rio + 10	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da Lei 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); • Aprovação da Lei 9.795/99 de Educação Ambiental; • Criação da Agência Nacional de Águas (ANA), pela Lei 9.984, de 17 de julho de 2.000; • Decreto 4.339 de 2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade;
2003 / 2006	I Governo Lula	<ul style="list-style-type: none"> • Nomeação da ambientalista Marina Silva para Ministra do Meio Ambiente; • Aprovação da Lei 11.105, de março de 2005, nova Lei de Biossegurança; • Aprovação da Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; • Decreto 5.758 de 2006, do presidente da República, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). • Câmara Federal aprovou PL 3285/92, em 30/11/06, que delimita o bioma Mata Atlântica e cria regras e mecanismos para sua utilização.

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponíveis em: <http://www.presidencia.gov.br/info_historicas> e <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>; na Base de Dados do Congresso Nacional (SICON); no Ministério do Meio Ambiente (<<http://www.mma.gov.br>>); LUTZENBERGER, 2001; CARNEIRO, 2003; BURSZTYN, 1993; BARBIERI, 1997; VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector, 1995.

Os fatores condicionantes das sucessivas mudanças na estrutura do órgão máximo da política ambiental podem estar relacionados não só às indefinições e à relevância da questão ambiental na agenda política do governo federal, ao longo das últimas três décadas, como também às pressões sucessivas dos diferentes grupos de interesse que atuam politicamente em defesa do meio ambiente, seja na esfera do poder Legislativo, seja no âmbito da sociedade civil. Tais fatores serão analisados com o desenvolvimento deste trabalho.

1.3 – Princípios Federativos norteadores da Política Nacional de Meio Ambiente

De acordo com o artigo 18 da Constituição Federal, de 1988, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. No artigo 23 estão explicitadas as competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que o exercício dessas competências comuns deve pautar-se pela cooperação inter-governamental (COSTA, 2004).

Entre as várias competências comuns previstas no art. 23 incluem-se “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). Desse modo, a Constituição de 1988 determina que a atuação do Estado brasileiro na área do meio ambiente deve fundamentar-se em um sistema de responsabilidades compartilhadas entre os diferentes membros da Federação (ARAÚJO, 2005).

A União, os Estados e os Municípios são definidos como entes responsáveis por áreas comuns, como saúde, educação, meio ambiente e transporte. No entanto, a despeito da distribuição de competências entre os membros da Federação, a Constituição de 1988 assegura ampliação das atribuições da União. Estudiosos do tema argumentam que, além da centralização de poder e de recursos fiscais nas mãos do Governo Federal, observa-se uma crescente sobreposição de competências em diversas áreas do poder público (COSTA, 2004: 177-8).

Na área específica do meio ambiente, a descentralização da gestão e a conseqüente distribuição de competências entre os membros da Federação estão previstas na lei 6.938/81 e na Constituição Federal, em seu Capítulo VI. Conforme já dito, o SISNAMA é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como pelas entidades instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

O impacto do federalismo e da descentralização sobre a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil é analisado por C. Souza (1998), que enfatiza o alto grau de heterogeneidade dos resultados, devido às desigualdades regionais. Outra questão importante, destacada pelos estudiosos do tema, é a existência de vários centros do poder, que passam a ter poder de veto em questões nacionais, a exemplo das deliberações concernentes ao meio ambiente. Com a descentralização, os governos e as sociedades locais se transformam em uma

das fontes de apoio e de veto às coalizões governistas nacionais, conforme análise desenvolvida no capítulo IV desta tese.

Com a Lei 6.938/81, que cria o SISNAMA e o CONAMA, promove-se uma mudança fundamental na política nacional do meio ambiente: a descentralização da execução da política de controle ambiental, respaldando a ação dos Estados e Municípios e reservando à União a supervisão e a edição de normas gerais e supletivas da política ambiental. Aos Estados é assegurado que, na sua esfera de competência e nas áreas de sua jurisdição, possam elaborar normas supletivas e complementares e padrões ambientais, observados os que foram estabelecidos pelo CONAMA. Da mesma forma, aos municípios é assegurado que possam elaborar normas relacionadas ao meio ambiente, observadas as normas e padrões federais.

Além da legislação federal e do aparato institucional criado no âmbito da União, os Estados brasileiros criaram leis ambientais, assim como promoveram aparelhamento do Estado para compartilhar com a União a gestão do meio ambiente. Os Estados da Federação, pioneiros na estruturação do sistema de gestão pública do meio ambiente foram São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Esse processo se deu, no âmbito dos Estados, em resposta às demandas feitas por ambientalistas que se mobilizaram em função de crescentes denúncias de poluição do ar e das águas causadas pelas indústrias, nas três capitais brasileiras onde o processo de industrialização já deixava rastros visíveis de degradação ambiental. Enquanto em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro o sistema de gestão ambiental se estrutura bem antes da Constituição de 1988, na maioria dos Estados da Federação a legislação e a estruturação da política ambiental estadual se dão em resposta ao que foi estabelecido no pacto federativo.

A distribuição de competências entre a União e os Estados, na área do meio ambiente, prevista tanto na Constituição Federal de 1988 quanto nas leis e nos decretos ambientais que a antecedem, pode ser demonstrada tomando como referência a questão do licenciamento ambiental. O CONAMA instituiu, em 1986, com a Resolução 001/86, uma política nacional de avaliação de impactos ambientais, exigindo estudos de impacto ambiental e realização de audiências públicas para o licenciamento de atividades efetiva e potencialmente poluidoras.

O licenciamento ambiental é um instrumento prévio de controle ambiental, exigido para a implantação de atividades modificadoras do meio ambiente. Essas atividades são licenciadas pelo Órgão Estadual do Meio Ambiente (OEMA) ou, em caráter supletivo, pelo IBAMA quando se tratar de atividade de competência federal. O processo de licenciamento

envolve diversos agentes sociais: OEMAs, IBAMA, Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMAS), empreendedor, equipe multidisciplinar (equipe técnica responsável pelos estudos e resultados do EIA/RIMA), Órgãos da Administração Pública, Empresas Públicas e Privadas instaladas na área de influência do empreendimento, Comunidade Técnica e Científica com o papel de assessorar os agentes sociais envolvidos, entidades civis e Ministério Público.

Estudiosos do tema avaliam que, mesmo tendo sido instituído há mais de duas décadas, o SISNAMA ainda não está estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional. Alguns dos problemas apontados são: centralização de atribuições no MMA e no IBAMA; sobreposição e conflito nas atuações do MMA/IBAMA e dos órgãos estaduais; indefinição do papel dos órgãos locais (municipais); indefinição do limite do poder normativo do CONAMA; falta de diálogo com sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (ARAÚJO, 2005: 5).

A centralização de poder no Governo Federal é vista por estudiosos do tema como um traço dominante do sistema de gestão ambiental no Brasil. Apesar da distribuição e notória superposição de competências, cabe à União estabelecer as normas gerais ambientais que servem de referência para Estados e Municípios. Sendo assim, a legislação estadual deve seguir os princípios e fundamentos estabelecidos pela legislação federal. O governo federal, através do CONAMA, estabelece normas gerais, cabendo aos Estados e municípios fixar procedimentos, bem como licenciar, controlar e fiscalizar.

Além dos conflitos na distribuição de competências entre os membros da Federação, existem sérios conflitos entre as legislações ambientais concorrentes, assim como entre as diferentes esferas do poder, mais especificamente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no que tange ao poder de legislar, aspecto que deve ser enfatizado ao longo do desenvolvimento deste estudo. Sabe-se que não é peculiaridade da área ambiental a existência de conflitos de competências, pois tal fato se repete na área da educação, da saúde, transporte, entre outras que são de responsabilidade compartilhada dos três entes da Federação. Deve-se salientar, em qualquer uma das áreas, a dimensão do efeito de conflitos dessa natureza na formulação, na implementação e no controle da política pública. A quem compete a formulação da política ambiental: ao Legislativo ou ao Executivo, por intermédio do CONAMA? Essa tensão é mostrada nos capítulos III e IV, quando são analisados diversos processos de elaboração de leis e regras ambientais, no âmbito das duas esferas.

O conflito entre o Executivo e o Legislativo, no Brasil, é visto por estudiosos da Política como decorrente, em boa medida, do funcionamento do sistema político brasileiro, no seu formato de “Presidencialismo de Coalizão”. De acordo com Abranches (1988), o conflito entre Executivo e Legislativo “tem sido um elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo”.

Na área do meio ambiente, a sobreposição do poder de legislar fica bastante evidente porque existe no âmbito do Legislativo Federal a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara por onde tramitam os projetos de lei que tratam do tema, enquanto no âmbito do Executivo tem-se o CONAMA, cujas deliberações na forma de resoluções têm força de lei. Este assunto será tratado nos capítulos III e IV deste trabalho.

A centralização dos processos decisórios no âmbito do Governo Federal, por sua vez, contradiz a natureza democrática da política ambiental, porque se contrapõe a um de seus princípios, o princípio da descentralização, o que compromete a sua eficácia. Admitindo-se que o processo decisório está confinado no interior da alta burocracia estatal, na esfera do Executivo, então se deduz que isso o torna potencialmente protegido de possíveis pressões de grupos de interesses opostos às diretivas da política ambiental, a despeito da abertura de canais de participação para a representação de interesses dos mais variados segmentos sociais, o que reduz, sobremaneira, a pressão de determinados grupos de interesse ao sistema político.

Para efeito de análise, o caráter centralizador dos processos decisórios permite que sejam mais facilmente identificados os atores políticos relevantes, os grupos de pressão, os canais de acesso utilizados pelos articuladores de interesse, o subsistema do sistema político para onde são direcionadas as demandas, quem as elabora e como são convertidas em decisões. Com base no que pode ser visto no item 1.4, a seguir, em termos de estrutura da Política Nacional de Meio Ambiente, é na esfera do CONAMA que ocorre a grande maioria dos processos de conversão das demandas em decisões que dizem respeito à questão ambiental no Brasil, o que o torna uma instância política alvo da pressão dos grupos de interesse.

1.4 – Como se estrutura a política nacional de meio ambiente

A despeito das alterações na estrutura institucional que responde pela regulação ambiental, observadas em termos gerais, o SISNAMA e o CONAMA continuaram sendo as estruturas políticas responsáveis pela gestão ambiental no âmbito do Governo Federal. Em nível político-administrativo, a autoridade ambiental máxima no Brasil é o Ministério do Meio Ambiente. No entanto, do ponto de vista jurídico, o órgão com autoridade máxima é o CONAMA, que é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente.

O que é o SISNAMA? Trata-se de uma estrutura política, instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 1990. É constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. A atuação do SISNAMA se dá mediante articulação coordenada dos órgãos e das entidades que o constituem (Quadro 2). O sistema garante o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA.

Quadro 2 – Estrutura do SISNAMA

Estrutura	Representante	Competências
Órgão Superior	Conselho de Governo	Assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e das diretrizes nacionais para o meio ambiente e os recursos naturais.
Órgão Consultivo e Deliberativo	CONAMA	Propor ao Conselho de Governo diretrizes de ações governamentais para o meio ambiente e estabelecer normas e padrões sobre qualidade ambiental, complementando a legislação federal.
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.
Órgão Executor	IBAMA	Executar e fazer executar as políticas e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.
Órgãos Seccionais	Órgãos ou <u>entidades estaduais</u> responsáveis pela execução de programas e projetos, assim como pelo controle e pela fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;	Executar programas e projetos, assim como controlar e fiscalizar as atividades capazes de provocar a degradação ambiental.
Órgãos Locais	Órgãos ou <u>entidades municipais</u> , responsáveis pelo controle e pela fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental, em sua jurisdição.	Controlar e fiscalizar as atividades, capazes de provocar a degradação ambiental em sua respectiva jurisdição.

Fonte: Elaboração da autora, a partir de <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em agosto/2006.

Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios implementar as medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares. Os Órgãos Seccionais prestarão informações sobre os seus planos de ação e programas em execução, consubstanciados em relatórios anuais, consolidados pelo Ministério do Meio Ambiente, em um relatório anual sobre a situação do meio ambiente no País, a ser publicado e submetido à consideração do CONAMA, em sua segunda reunião do ano subsequente.

Em discurso proferido na I Conferência Nacional do Meio Ambiente durante a primeira gestão do Governo Lula, a ministra Marina Silva enfatiza que:

o SISNAMA não é apenas um conjunto de instituições e órgãos públicos. É o espaço no qual a participação da sociedade se materializa por meio dos Conselhos de Meio Ambiente. Esse conjunto é o principal guardião das Leis Ambientais, dos procedimentos e dos conhecimentos sobre o ambiente que o Brasil acumulou nas últimas décadas. Da forma como está estruturado possibilita que haja participação e controle social de tudo o que é deliberado em termos de meio ambiente. (<<http://www.mma.gov.br/sisnama/>>. Acesso em agosto de 2006).

Participantes da 48ª Reunião Extraordinária do CONAMA, em comemoração aos 25 anos de sua criação, realizada em agosto de 2006, destacaram haver necessidade de fortalecimento do SISNAMA, especialmente dos órgãos técnicos das três esferas de poder que integram o sistema. Além do mais, destacaram a necessidade de integração dos instrumentos da política ambiental e da efetivação da gestão integrada do meio ambiente. Outra questão importante, destacada nessa ocasião, refere-se à necessidade de melhorar a qualidade da representação da sociedade civil nos órgãos consultivos e deliberativos que integram o SISNAMA.

O que é o CONAMA? É o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA. Foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. É composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais - CIPAM, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do MMA. O Conselho é um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil, conforme especificações no Quadro I, do Anexo VII. As Câmaras Técnicas têm a função de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário as matérias de sua competência. O Regimento Interno prevê a existência de 11 Câmaras Técnicas¹⁴, compostas por 07 Conselheiros, que

¹⁴ As Câmaras Técnicas que compõem o CONAMA são: CT Assuntos Internacionais, CT Assuntos Jurídicos, CT Atividades Minerárias, Energéticas e de Infra-Estrutura, CT Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros, CT

elegem um Presidente, um Vice-presidente e um Relator. Os Grupos de Trabalho são criados por tempo determinado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência.

São atos do CONAMA: Resoluções, quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais; Moções, quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental; Recomendações, quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999; Proposições, quando se tratar de matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; Decisões, quando se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA, em última instância administrativa e grau de recurso, ouvido previamente o CIPAM.

O processo de elaboração de uma resolução envolve o conjunto de atores políticos que integram o CONAMA, conforme fluxograma a seguir:

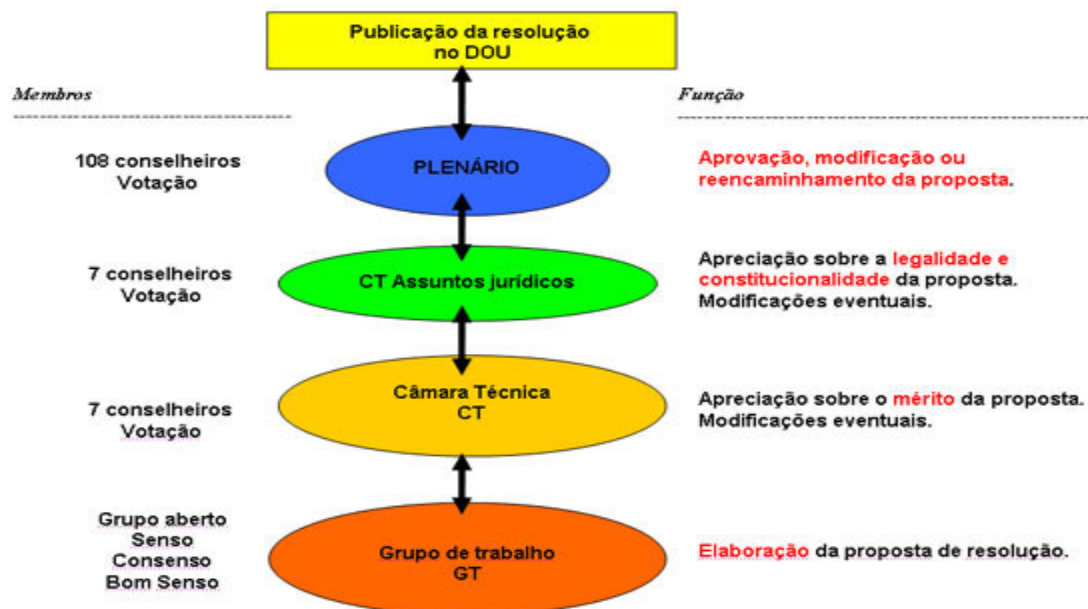


Figura 1 – Fluxograma do processo de elaboração de resoluções no CONAMA.

Fonte: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em 21/08/2006.

Em síntese, o CONAMA foi criado como órgão de caráter multissetorial, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, com funções consultivas e deliberativas, mantendo esse perfil desde a sua criação até os dias atuais. Destaque-se o fato de suas resoluções terem força de lei¹⁵. Participam do CONAMA os principais ministérios e órgãos do Governo Federal que têm interfaces com a questão ambiental (Ministério dos Transportes, de Minas e Energia, entre outros), representantes de todos os Estados, entidades civis ligadas aos setores produtivos, entidades de classe, entidades científicas que exercem atividades relacionadas à questão ambiental e organizações não-governamentais ambientalistas. No plenário, formado por 108 conselheiros que exercem a função de aprovação, modificação ou (re)encaminhamento das propostas, 1/3 dos conselheiros são representantes do Governo Federal.

Ao longo dos 26 anos de existência, o CONAMA passou por três momentos, com três regimentos diferentes, especialmente quanto à definição dos tipos de participação e demanda. O primeiro momento corresponde ao período de gestação do Conselho (1984 a 1999), marcado por uma atuação tímida, com a realização de várias reuniões de caráter reflexivo sobre a política ambiental. Nessa fase, o Conselho era formado por 72 conselheiros, funcionando somente em Câmaras Técnicas, restritas aos conselheiros. O segundo momento representa a fase de maturação (1999 a 2002), quando se observa o exercício efetivo da normatização, segundo um novo regimento. O terceiro momento (2002 aos dias atuais) é marcado por uma nova dinâmica de funcionamento, colocada em prática a partir de um processo de reestruturação do Conselho. No formato atual tem-se: 108 conselheiros; participação de municípios; aumento da participação de ONGs e do setor produtivo em número de conselheiros (de 14% para 28%); criação de Grupos de Trabalho com abertura para a participação de não-conselheiros; criação das Comissões tripartites, sendo uma nacional e 25 estaduais (Notas da Secretaria Executiva do CONAMA, 2006).

A primeira reunião do CONAMA ocorreu em 1984. Nesse momento foram travadas discussões importantes que resultaram em deliberações de grande repercussão. Entre estas, merecem referência: a Resolução 001/86, que regulamenta o sistema de licenciamento ambiental e Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), através do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); a política nacional para agrotóxicos; o Programa de Controle de Poluição dos Veículos Automotores (PROCONVE);

¹⁵ Entre 1984 e dezembro de 2006, o CONAMA publicou 389 Resoluções, entre administrativas e técnicas. Disponível no site <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em 21/12/2006.

a política para criação de áreas de preservação. Nessa ocasião, os Estados tiveram grande influência nas decisões tomadas, mediante uma estratégia de coalizão, viabilizada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente (ABEMA), que reunia os dirigentes ambientais de todos os Estados da Federação. A importância da participação dos Estados foi enfatizada no depoimento do vice-presidente da ABEMA, na gestão de 1985/86, quando afirma que os Estados podiam ser uma força na política ambiental em nível nacional e podiam ser maioria se decidissem em bloco nas votações do CONAMA. Desde então, a ABEMA passou a ser um órgão de pressão dos Estados para influírem na política ambiental nacional¹⁶.

Segundo Bursztyn, a resolução 001/86 do CONAMA é considerada um marco da política ambiental brasileira, seja porque institui a obrigatoriedade da elaboração de estudos de impactos ambientais para atividades potencialmente causadoras de danos ambientais, o que representa a introdução da variável ambiental nos processos decisórios de alocação de recursos naturais, seja porque o CONAMA é formado por segmentos representativos dos poderes públicos em seus diferentes níveis, juntamente com delegados de instituições da sociedade civil, para o exercício de funções deliberativas e consultivas em matéria de política ambiental (1993: 87-88).

É, portanto, no âmbito do CONAMA, que se estabelecem importantes disputas políticas concernentes à questão ambiental. Por ser importante arena política, é o CONAMA o componente do sistema político formal para onde os diversos grupos de interesse dirigem suas demandas de conteúdo ambiental, e são os seus membros (atores políticos relevantes) os alvos de pressão dos grupos de interesse, que atuam de diversas formas, para que suas demandas sejam convertidas em decisão que expressem os seus interesses. Esta questão é analisada no capítulo IV deste estudo.

Observadas as competências e a estrutura de funcionamento do CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, fica a indagação a respeito da relação que se estabelece entre os poderes Executivo e Legislativo no que tange às deliberações concernentes às questões ambientais. O que compete à esfera do Executivo e o que compete ao Legislativo? Se as resoluções do CONAMA têm força de lei ao estabelecerem diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais, qual é o papel do poder Legislativo, especialmente das Comissões Permanentes

¹⁶ Entrevista concedida em 1996, para pesquisadores da Fundação João Pinheiro, por ocasião da pesquisa que deu origem ao estudo intitulado “A questão ambiental em Minas Gerais” (1998).

criadas para encaminhar os Projetos de Lei que tratam da questão ambiental – atual Comissão Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)?

Estudos realizados sobre a atuação do Congresso Nacional na área ambiental mostram que esse setor não tem merecido destaque no Parlamento brasileiro, pelo menos nos últimos 18 anos. Apesar de existir uma comissão permanente que trata das matérias que têm conteúdo ambiental, encaminhadas à Câmara dos Deputados, desde a Assembléia Nacional Constituinte, quando houve a formação da “Frente Verde Parlamentar”, não tem havido um conjunto expressivo de parlamentares que estejam mais comprometidos com as questões ambientais. De acordo com Fernando Silva (2001):

especialmente a partir das eleições de 1994, não houve nenhum movimento significativo de parlamentares comprometidos com questões ambientais, embora, nesse período, o Congresso Nacional tenha discutido e aprovado alguns dos mais importantes instrumentos legais produzidos no Brasil, para a gestão dos recursos naturais: Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos, em 1997; Lei de Crimes Ambientais, de 1999; Lei de Controle da Poluição por óleo, de 2000; lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de 2000.

Em seu estudo, o referido autor chama atenção para o fato de, apesar de importantes instrumentos de controle ambiental terem sido aprovados nos últimos anos, no âmbito do Congresso Nacional, não se poder afirmar que a discussão desses instrumentos tenha contado com a promoção ou com a articulação de um grupo expressivo e mobilizado de parlamentares em defesa do meio ambiente. Para esse autor, as matérias na área ambiental têm sido discutidas no Congresso Nacional sem que haja grandes confrontações de forças políticas. As exceções ocorrem quando as matérias a serem votadas afetam os interesses de forças econômicas constituídas.

Entre as matérias de conteúdo ambiental com relação às quais a discussão envolveu grandes embates políticos no Congresso Nacional merecem destaque: o projeto de lei que tratava da questão do acesso a recursos genéticos, de alto impacto na indústria da biotecnologia; o projeto de lei que dispunha sobre a política nacional de resíduos sólidos, com efeitos significativos na indústria, em geral; a lei de crimes ambientais discutida por quase sete anos no Congresso Nacional, cujo processo final de aprovação envolveu inflamados embates entre setores do governo, ambientalistas e representantes da indústria e da agricultura, tendo sido aprovada em 1998, sob a ação de forte *lobby* de parlamentares ligados aos setores industrial e ruralista; a discussão a respeito do Código Florestal, em pauta desde

1996, que tem mobilizado parlamentares da bancada ruralista do Congresso¹⁷ em oposição a representantes de movimentos ambientalistas (SILVA, F., 2001: 304).

O autor conclui que a produção legislativa do Congresso Nacional no que diz respeito à área ambiental não reflete a existência de um movimento político articulado em defesa do meio ambiente, seja por parte de grupos parlamentares, seja por representantes da sociedade civil, especialmente se for considerado o fato de a maioria das proposições transformadas em lei, entre 1992 e 2002 ter sido iniciativa do Poder Executivo – nos 10 anos que separam as duas grandes conferências internacionais sobre o Meio Ambiente, marcos históricos do novo desenho da política ambiental brasileira. Esse fato só vem reforçar o que já vem sendo discutido em estudos políticos, anteriormente mencionados, quanto ao caráter burocrático da política ambiental.

Embora os processos deliberativos do CONAMA contem com a participação de diversos segmentos dos poderes públicos (federal, estadual e municipal) e representantes da sociedade civil, cabe analisar o grau de centralização decisória na esfera do Poder Executivo, que se reforça quando não é assegurado direito a voto ao representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, assim como aos representantes dos Ministérios Públicos Federais e Estaduais, que são membros conselheiros, mas não têm direito a voto. O que isso significa em termos políticos e em termos de impacto no conteúdo regulatório é ponto a ser analisado com o desenvolvimento deste trabalho.

Em síntese, a despeito de possíveis problemas na PNMA, é consenso entre muitos estudiosos do tema que a política ambiental brasileira assumiu dimensões compatíveis com a magnitude da questão ambiental, seja pelo fato de a Constituição de 1988 ter reservado um capítulo exclusivo para a regulamentação ambiental, seja pelos importantes instrumentos de regulação ambiental aprovados entre 1988 e 2006. Isso refletiu o grau crescente de conscientização sobre a problemática ambiental, abrindo espaço para a presença pública cada vez mais intensa, em termos de regulamentação, execução e fiscalização de ações que têm impacto sobre o meio ambiente (BURSZTYN, 1993).

¹⁷ De acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), integra a bancada ruralista "aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assume sem constrangimento a defesa dos pleitos desta bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário". Trata-se de uma das maiores bancadas no Congresso Nacional. No contexto atual, o DIAP identificou 111 parlamentares componentes desta bancada. Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br/NoticiaPrint.aspx?id=10691>>. Acesso em 27/07/2007.

1.5 – Instrumentos de regulação ambiental produzidos pela PNMA

As pressões políticas, externas e internas, por regulação ambiental produziram respostas por parte do poder público brasileiro, reveladas na maior regulamentação do uso dos recursos naturais. A legislação ambiental vigente no Brasil, além do que está previsto no capítulo específico da Constituição Federal, compreende um conjunto de diplomas legais, disseminados em vários Códigos: Código de Águas, Código Florestal, Código de Mineração, entre outros. Além desses, em um contexto mais recente, foram produzidos outros diplomas legais, promulgados a partir da década de 1980, como as leis citadas no Quadro 1, assim como aqueles diretamente promulgados pelos órgãos de controle do meio ambiente, em datas mais recentes, a exemplo das Resoluções do CONAMA.

Em termos gerais, os diplomas legais da PNMA distinguem-se em dois tipos básicos de regulamentação: um grupo de normas e padrões de emissão e qualidade ambiental, em que são fixados limites máximos para a poluição (aérea, hídrica e sólida); um conjunto de normas que cria e regulamenta o zoneamento ambiental e o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

De acordo com Almeida (1998: 42-46), os instrumentos de política ambiental, com base em regulações diretas são de três tipos: padrões; zoneamento e licenças; cotas. Em termos analíticos, esses três tipos de instrumentos resumem-se em dois: instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos (Quadro 3). Os instrumentos de política ambiental do tipo comando e controle são também conhecidos como instrumentos de regulação direta, visto que impõem modificações no comportamento dos agentes poluidores, por meio de: padrões de poluição para fontes específicas; controle de equipamentos; controle de processos; controle de produtos; proibição total ou restrição de atividades a determinados períodos do dia, a determinada área, por meio de concessão de licença (não-comercializáveis) para instalação e funcionamento; fixação de padrões de qualidade ambiental; zoneamento; controle de uso dos recursos naturais por intermédio da fixação de cotas de extração como, por exemplo, para extração de madeira: de acordo com a lei de reflorestamento, exige-se uma cota-árvore de reflorestamento para cada unidade de extração (Lei 11.284, de 2006 e Decreto 5.975, de 2006). A característica principal da política de comando e controle é que esta não dá opção de escolha ao agente poluidor: a não-obediência à regra imposta acarreta penalidades, como processos judiciais ou administrativos, com uso freqüente de aplicação de multas.

Quadro 3 – Tipos de instrumentos de política ambiental: descrição, classificação e exemplos

Tipos	Descrição	Classificação	Diplomas legais
Padrões	Padrões de emissão de poluentes, de qualidade ambiental, tecnológicos (controle de equipamentos) e especificações de processos e produtos (composição, durabilidade, etc.).	Comando e controle	Lei de crimes ambientais – Lei 9.605 de 1998; Res. 382, de 2006, do CONAMA
Zoneamento e Licenças	Fixação de áreas em que não são permitidas certas atividades; concessão de licenças (não-comercializáveis) com vistas a restringir a instalação e funcionamento de atividades em determinadas áreas e/ou certos períodos de tempo.	Comando e controle	Lei do SNUC – Lei 9.985 de 2000; Lei da Mata Atlântica – Lei 11.428 de 2006; Res. CONAMA – 369 de 2006; e 237 de 1997.
Cotas	Fixação de cotas não-comercializáveis de extração de produtos, como madeira e pesca.	Comando e controle	Decreto 5.975 de 2006; Lei 11.284 de 2006.
Taxas e tarifas; Subsídios; licenças de poluição comercializáveis.	Instrumentos com conotação econômica, segundo o princípio poluidor – pagador, que afetam o cálculo de custos e benefícios do agente poluidor.	Econômicos ou de Mercado	Resolução CONAMA 371 de 2006. Mercado de Carbono (Tratado de Quioto) ¹⁸ .

Fonte: Adaptação feita a partir de ALMEIDA, Luciana Togeiro (1998: 47).

Estudos realizados no final da década de 1990 demonstram que os instrumentos de comando e controle, a despeito das desvantagens assinaladas por economistas neoclássicos, ainda eram intensamente utilizados na política ambiental de vários países no mundo (industrializados e em desenvolvimento). Essa tendência de uso dos instrumentos de comando e controle tem-se alterado, nos últimos anos, em função da difusão, em nível mundial, de uma nova visão de regulação ambiental pautada no princípio do poluidor pagador, que caracteriza o tipo de instrumento de política ambiental definido como instrumento econômico (ALMEIDA, 1997, 1998) ou instrumento de mercado (MARGULIS, 1996). Conforme definição de Almeida:

um instrumento seria tido como econômico uma vez que afetasse o cálculo de custos e benefícios do agente poluidor, influenciando suas decisões, no sentido de produzir uma melhoria na qualidade ambiental. Trata-se de um mecanismo atrelado a um componente monetário, que age via preço (pelo uso ou abuso do meio ambiente), segundo o princípio poluidor-pagador, e não via quantidade. Uma das principais características dos instrumentos econômicos é a flexibilidade permitida ao poluidor. Este é livre para responder aos estímulos da maneira e no tempo que melhor lhe convier economicamente. Uma das principais características deste tipo de instrumento é a flexibilidade permitida ao agente poluidor (1997: 6).

¹⁸ O mercado de carbono já faz parte da realidade brasileira, visto que empresas brasileiras vendem crédito de carbono no mercado internacional, com a adoção de projetos de reflorestamento, substituição de combustíveis para geração de energia e outras normas previstas no MDL. Atualmente, o Brasil figura como um dos principais agentes de desenvolvimento de projeto de MDL, de acordo com informações do Ministério de Ciência e Tecnologia: dos 263 projetos registrados no mercado internacional, 59 são brasileiros. Nota disponível no site do *Congreso Nacional del Medio Ambiente – CONAMA*. Informações disponíveis em: <<http://www.conama8.org/conama8/index.php?idnavegacion=77&npag=12&idnoticia>>. Acesso em 15/06/2007.

Há de se ressaltar que, embora haja um processo de difusão de instrumentos econômicos, os instrumentos de comando e controle ainda são predominantes em diversos países, com destaque para o caso brasileiro. Um rápido olhar pelo conjunto de diplomas legais que conformam a PNMA permite que se veja a clara predominância dos instrumentos de comando e controle, com raras exceções produzidas num contexto mais recente. Em seus trabalhos, realizados no final da década de 90, Almeida assegura que “não causa estranheza o fato de a política ambiental brasileira se basear em comando e controle, uma vez que a experiência internacional revela o largo predomínio deste instrumento” (1997: 3).

A explicação para o predomínio dos instrumentos de comando e controle pode estar na elevada eficiência ecológica destes, na larga experiência de uso do princípio de comando e controle em outras áreas de política pública, mas também na preferência de autoridades governamentais e de agentes poluidores pela regulação direta, ou seja, pelos instrumentos de comando e controle. Conforme destaque feito por Almeida (1997: 44): “os instrumentos de regulação direta parecem ser preferidos por reguladores e pelos próprios poluidores. As empresas acreditam ter maior influência sobre as regulações por intermédio de acordos, negociações, algumas até de caráter ilícito (subornos a fiscalizadores, por exemplos)”.

Por fim, se reguladores e agentes poluidores tendem a preferir instrumentos de regulação direta aos instrumentos de mercado, então pode-se dizer que há uma coincidência entre os interesses das autoridades governamentais e os interesses de agentes poluidores, apontando para a mesma orientação de política ambiental: acordos voluntários e regulações físicas, em vez de instrumentos econômicos? No caso brasileiro, pesquisas já realizadas mostram que, ao mesmo tempo em que há coincidência de interesses das autoridades governamentais e de agentes poluidores (grandes indústrias) em relação aos instrumentos de comando e controle, há, também, coincidência de interesses apontando para a flexibilização no uso de alguns desses instrumentos, a exemplo do licenciamento ambiental para grandes empreendimentos.

Um dos mais importantes instrumentos da PNMA é a licença ambiental para instalação e funcionamento de empreendimentos econômicos potencialmente poluidores. Além de ser um dos mais importantes instrumentos de comando e controle da PNMA é, também, um dos mais polêmicos.

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o licenciamento ambiental são instrumentos da PNMA, conforme o previsto no artigo 9º da Lei 6.938, de 1981.

Art. 9º – São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; entre outros.

Com a Lei 6.938 foram definidos, em nível Federal, importantes instrumentos e mecanismos de controle necessários à gestão do meio ambiente. Entre esses instrumentos destaca-se o licenciamento ambiental, que é um procedimento pelo qual o órgão ambiental competente, com objetivo preventivo, licencia a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades que se utilizam de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, capazes de causar degradação ambiental. O art. 225 da Constituição Federal de 1988 (Capítulo VI – Do Meio Ambiente) reforça o que está previsto na Lei 6.938/81 e na Resolução CONAMA 001/86, quando estabelece que a instalação de um empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente depende de estudo prévio de impacto ambiental, que subsidiará o processo de licenciamento.

A AIA foi instituída em 1981 como um dos instrumentos da PNMA. Em 1986, como pré-requisito do licenciamento ambiental da mineração, foi exigida a elaboração do EIA/RIMA. Assim sendo, entre os instrumentos da PNMA estão previstos a AIA (inciso III do art.9º), o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (incisos III do mesmo artigo). Além disso, pela Resolução CONAMA 001/86, a AIA foi inserida no contexto da PNMA, como um de seus instrumentos, bem como a exigência do EIA/RIMA, para um elenco de atividades enumeradas no art. 2º dessa Resolução, entre as quais se encontram a atividade de mineração e as ações relativas à implantação de infraestrutura necessária a ela (SOUZA, 2001).

O licenciamento ambiental é, portanto, um instrumento prévio de controle ambiental, exigido para a implantação de atividades modificadoras do meio ambiente, entre as quais a mineração e a construção de hidrelétricas. No caso da mineração, esse licenciamento é exigido tanto para a implantação do empreendimento mineiro, como para a das obras de infraestrutura necessárias para a sua operacionalização (extração, beneficiamento e transporte). Essas atividades são licenciadas pelo OEMA ou, em caráter supletivo, pelo IBAMA, quando se tratar de atividade de competência federal. O processo de licenciamento envolve diversos agentes sociais: OEMAs, IBAMA, CONSEMAS, empreendedor, equipe multidisciplinar (equipe técnica responsável pelos estudos e resultados do EIA/RIMA), Órgãos da Administração Pública, Empresas Públicas e Privadas instaladas na área de influência do

empreendimento, Comunidade Técnica e Científica com o papel de assessorar os agentes sociais envolvidos, entidades civis e Ministério Público.

De acordo com as deliberações da legislação ambiental em vigor, o estudo de impacto ambiental é a principal fonte de informação para a efetivação de controle ambiental porque permite a identificação e análise dos efeitos ambientais potenciais (positivos e negativos) do projeto/programa/plano proposto, e das possibilidades tecnológicas e econômicas de prevenção, controle, mitigação e reparação de seus efeitos negativos. Por conseguinte, o controle ambiental de um empreendimento potencialmente causador de danos ambientais é feito com base na avaliação do impacto ambiental da linha de atuação do projeto/programa/plano escolhida através da integração dos resultados da análise dos meios físico e biológico com os do meio socioeconômico, e na análise e seleção de medidas eficientes, eficazes e efetivas de mitigação ou de anulação dos impactos negativos e de potencialização dos positivos, além das medidas compensatórias ou reparatórias (IBAMA, 1995).

Entre outras questões, deve-se salientar que é durante o processo de licenciamento ambiental que são definidas as medidas de mitigação ou de anulação dos impactos ambientais negativos, além de medidas compensatórias ou reparatórias a serem efetivadas por um dado empreendimento. Nesse sentido, as ações ambientais de uma dada empresa devem ter correspondência com as especificações constantes no licenciamento ambiental¹⁹. Desse modo, o comportamento de atores econômicos, em relação ao meio ambiente, e o resultado das políticas ambientais podem ser avaliados tomando como referência as regras e procedimentos criados e implementados durante o processo de licenciamento. Portanto, com base no EIA/RIMA pode-se fazer um exame do impacto produzido pelas regras e procedimentos institucionalizados no comportamento dos atores envolvidos em situações potencialmente poluidoras.

Qual é a opinião de determinados segmentos de agentes de poluição e reguladores públicos sobre esse instrumento de política ambiental? O cumprimento das normas relativas ao licenciamento ambiental tem sido objeto de controvérsias e disputas políticas, ao longo destes 25 anos, tanto entre empresários e integrantes do poder público, conforme assinalou Paulo Nogueira Neto, em nota no item 1.2 deste trabalho, quanto entre membros do Poder

¹⁹ Em uma análise crítica a respeito da elaboração de estudos de impactos ambientais, Zhouiri, Laschefski e Paiva (2005) mostram como o EIA/RIMA deixa de ser um instrumento eficaz de controle ambiental em função da assimetria de informação e de poder que permeia todo o processo de licenciamento de um dado empreendimento.

Executivo, ou ainda, entre estes e representantes políticos no legislativo, especialmente no âmbito federal. De várias maneiras, empresários, políticos e membros da burocracia estatal expressam e muitas vezes fazem valer seus argumentos de que o licenciamento ambiental é uma barreira ao crescimento econômico²⁰.

Um exemplo dessa polêmica é o caso do Projeto de Lei, de autoria do Deputado Fábio Feldmann, do PSDB de São Paulo, que tramitou durante quase 16 anos, no Congresso Nacional. Tratava esse projeto da obrigatoriedade de EIA / RIMA, conforme previsto na lei 6.938 e no Capítulo VI da Constituição Federal. O projeto, após tramitar por mais de 15 anos, foi arquivado em janeiro de 2003. Essa é uma demonstração do confronto de interesses entre os atores políticos que atuam na esfera do Legislativo Federal, em relação à matéria. Essa questão será retomada no capítulo III deste trabalho, que trata do processo de produção da regulação ambiental na esfera do Legislativo Federal.

Declarações feitas pelo Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, em novembro de 2006, de que as pendências que envolvem índios, quilombolas, ambientalistas e Ministério Público travam o desenvolvimento do País, demonstram a complexidade do tema na agenda política do Governo Federal, especialmente pela dificuldade em compatibilizar desenvolvimento com preocupações ambientais. As declarações do presidente provocaram indignação entre ambientalistas de todo o país, organizados em entidades do terceiro setor, assim como entre membros do próprio governo, ligados ao Ministério do Meio Ambiente e ao IBAMA²¹.

Em recente pesquisa realizada pela CNI sobre o reflexo da burocracia nos processos de concessão das licenças ambientais no setor industrial, empresários demonstraram

²⁰ Pesquisa realizada pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) mostra que cerca de 60% das entidades entrevistadas acreditam em uma nova crise no fornecimento de energia elétrica, até 2010. Para grande maioria dos entrevistados, o principal entrave para o crescimento da oferta de energia no Brasil é a questão ambiental. Entre as entidades entrevistadas, 42% acreditam que a demora na concessão das licenças ambientais pode atrapalhar a ampliação da capacidade instalada do País. Segundo relatório da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), existem 23 usinas licitadas até 2002 que ainda não iniciaram as obras por causa do atraso no processo de licenciamento ambiental. (“Risco de apagão assombra o país” – Jornal Estado de São Paulo, Caderno Economia & Negócios, 28/08/2006). Em nota divulgada neste mesmo jornal, em agosto de 2006, o Presidente da Eletrobrás manifestou a posição daquela instituição em relação ao licenciamento ambiental como entrave ao crescimento econômico do país, quando afirmou que: “ou o governo dá um soco na mesa e libera os empreendimentos ou os ambientalistas vão quebrar o Brasil”.

²¹ Conforme nota do Jornal Eletrônico Ambiente Brasil, “em discurso na inauguração da primeira usina de biodiesel associado ao álcool no Brasil, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou, na terça-feira (21/11/2006) que não sabe quais são as soluções para o crescimento, mas prometeu se dedicar até o 31 de dezembro à missão de encontrar formas de “destravar o País”, conforme publicação do Jornal O Estado de São Paulo. Nessa ocasião, o Presidente listou, entre os entraves ao crescimento, ambientalistas, licenças ambientais, índios, quilombolas e o Ministério Público. Informações disponíveis no site: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=27978>>. Acesso em março de 2007.

preocupação com os impactos econômicos da demora na concessão das licenças ambientais e alegam que são grandes as dificuldades para adequar os projetos econômicos às exigências da legislação ambiental brasileira. O estudo aponta que os maiores problemas enfrentados pelos empresários no processo de adequação às normas ambientais estão relacionados à demora na análise dos pedidos de licença ambiental; ao custo elevado para atender às exigências ambientais; ao custo elevado de projetos e estudos; além das dificuldades para atender critérios técnicos exigidos. De onde se conclui que “a demora na análise dos pedidos de licenciamento ambiental e os requisitos exagerados da regulamentação ambiental são, por vezes, inadequados do ponto de vista da aplicabilidade e dos aspectos de sustentabilidade econômica”²².

O que se observa é que o empresariado industrial é um grupo de interesse, com forte poder de influência, que tem se manifestado favorável a mudanças nas regras de proteção ambiental. Para isso tem mobilizado recursos para pressionar membros do sistema político no sentido de flexibilizar as exigências da legislação ambiental, o que tem gerado eco positivo entre membros do sistema político, e negativo entre ambientalistas. Licenciamento ambiental e compensação ambiental foram itens prioritários na Agenda Legislativa da Indústria para o ano de 2006, no que tange ao tema meio ambiente, o que demonstra a relevância da questão para o empresariado industrial.

Ao longo do capítulo procurou-se enfatizar a importância da questão ambiental no Brasil como um fator que se traduziu numa legislação ambiental comparativamente avançada, conforme destacam alguns estudiosos do tema. Em resumo, norteado pela noção de desenvolvimento sustentável, o novo processo de formulação da política ambiental brasileira caracteriza-se pela crença no consenso e na possível harmonia entre economia, ecologia e sociedade. Com esta perspectiva, criaram-se as bases institucionais para a implementação de uma política ambiental que busca compatibilizar interesses diversos, como interesses empresariais, focados na lógica da economia do mercado, e interesses ambientalistas, focados na preservação da natureza.

²² Estudo realizado pela CNI, analisado por Wegrzynowski, em artigo intitulado “Cabo de Guerra”, no qual procura mostrar a batalha travada entre membros do governo, de um lado, ambientalistas e empresários, quanto à questão ambiental ser ou não um entrave para o desenvolvimento do país. Revista Desafios do Desenvolvimento, IPEA/PNUD, Brasília, ano 3, n. 29, p.31-37, dezembro de 2006.

CAPÍTULO II – AMBIENTALISMO EMPRESARIAL E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES ESTADO – EMPRESARIADO INDUSTRIAL

A alardeada “crise ambiental²³”, agravada nas últimas décadas do século XX, provocou uma intensa preocupação com a questão ambiental, em nível mundial, induzindo um redirecionamento no pensar e no fazer de políticos e de grupos específicos em relação ao meio ambiente. Em termos práticos, verificou-se a progressiva disseminação da preocupação com a degradação ambiental e o surgimento de diferentes vertentes do ambientalismo²⁴. Observa-se, nesse contexto, um processo de fortalecimento do ambientalismo no mundo, nas suas diversas vertentes contemporâneas: associações ambientalistas, agências estatais de meio ambiente, organizações não-governamentais, movimentos sociais, grupos e instituições científicas que realizam pesquisas sobre a problemática ambiental, além de um reduzido setor do empresariado que orienta seus investimentos e processos produtivos pelo critério da sustentabilidade ambiental (VIOLA; LEIS, 1995).

Entende-se que a introdução da questão ambiental na agenda política internacional e nacional e a incorporação desta nos processos de decisões econômicas e políticas é um processo político influenciado pelas discussões e mobilizações travadas pelos diversos segmentos do movimento ambientalista mundial (atores políticos, nacionais e internacionais) e tornou-se fator condicionante de novas formas de organização e de mobilização política, especialmente entre muitos dos setores da sociedade tidos como os vilões da “crise ambiental”, a exemplo do setor industrial.

Em resposta à regulamentação ambiental dos países onde operam, às pressões políticas de movimentos sociais ambientalistas e às normas de organismos internacionais,

²³ O conceito de crise ambiental é entendido por alguns autores como a expressão dos limites e da escassez dos recursos naturais, relacionados a um modo de vida dominante. Segundo Leff: “a crise ambiental reflete-se na irracionalidade ecológica dos padrões dominantes de produção e consumo, marcando os limites do crescimento econômico” (2002: 15-16). Porém, segundo Harvey (1996), muitos defensores desta tese ignoram a diversidade de formas sociais e, conseqüentemente, a diversidade de concepções de natureza e de espaço natural, o que se traduz em ignorar a diversidade das lógicas de apropriação da natureza e o caráter não universal dos limites naturais e da escassez na natureza.

²⁴ A esse respeito ver Martinez-Alier (1999 e 2001). Este autor identifica três vertentes do movimento ambientalista mundial: o “Culto à Vida Silvestre”; o “Ecologismo dos Pobres”; o “Evangelho da Ecoeficiência ou Modernização Ecológica ou ainda Desenvolvimento Sustentável”. De acordo com este autor, o movimento ambientalista mundial tem sido dominado, nas últimas décadas, pelas duas últimas vertentes, especialmente pela vertente que se orienta nos princípios do “Evangelho da Ecoeficiência” ou “Desenvolvimento Sustentável”. Esta vertente baseia-se na crença na eficiência técnica para corrigir os danos ambientais, assim como no consenso como forma de resolver os conflitos de interesses. De acordo com esta perspectiva, os limites ecológicos são ignorados em favor da capacidade técnica de melhor explorar os recursos naturais, ou mitigar os efeitos da exploração destes.

tem-se um processo de incorporação da questão ambiental nas agendas de importantes segmentos dos setores produtivos, que deu forma ao assim denominado ambientalismo empresarial, analisado neste capítulo.

Na primeira parte do presente capítulo serão analisadas as diversas formas de incorporação da questão ambiental pelos setores produtivos, com destaque para o empresariado industrial. O argumento central é que a regulação ambiental tornou-se fato relevante para o empresariado industrial, especialmente pelas restrições impostas no uso dos recursos naturais e pelo controle das externalidades ambientais negativas.

Na segunda parte deste capítulo procura-se analisar o processo de organização política do empresariado para participar nos processos decisórios concernentes à regulação ambiental, com vistas a influenciar nesses processos, com destaque para a atuação da Confederação Nacional da Indústria e do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável.

Na terceira parte, analisa-se como o novo contexto institucional, inaugurado com a redemocratização e a Constituição de 1988, possibilitou a abertura de novos canais de acesso ao sistema político, fomentando uma maior articulação de interesses do empresariado industrial junto ao Estado, seja por intermédio da participação política efetiva de estruturas de representação corporativas, de estruturas extra-corporativas e por intermédio de velhas táticas, agora altamente profissionalizadas, de representação de interesses, tais como a adoção de táticas de *lobby* junto ao Congresso Nacional e a instâncias do Poder Executivo.

2.1 – O ambientalismo empresarial e as diferentes formas de incorporação da dimensão ambiental na agenda do empresariado industrial brasileiro

São diversos os efeitos do processo de intensificação da preocupação com o meio ambiente, observado em nível mundial, sobre os setores produtivos, em geral. Alguns segmentos do setor empresarial têm-se utilizado da problemática ambiental como uma janela de oportunidades para novos investimentos, a exemplo dos produtores de equipamentos antipoluentes, produtores de equipamentos ligados à energia renovável, produtores rurais ligados à agricultura orgânica, indústria de reciclagem de resíduos sólidos e de materiais industriais, entre outros. Floresce o *Ecobusiness*. Sob esta designação classificam-se: a indústria de despoluição do ar e da água, a reciclagem de lixo, o controle de ruídos, a recuperação de solos, as consultorias em meio ambiente, além de uma extensa lista de produtos vendidos no mercado mundial a partir de sua imagem ecológica, a exemplo dos produtos verdes ou *environment friendly* (MAIMON, 2001).

De acordo com Maimon, o *Ecobusiness* envolve uma gama de produtos cuja demanda tem crescido, ao longo dos últimos 20 anos, em consonância com a difusão da consciência ecológica. Pesquisas indicam que, ao longo das últimas décadas, o setor privado, em escala mundial, tem deixado de considerar o meio ambiente apenas como um adicional de custo, passando a vislumbrar lucros com a criação e difusão de produtos e mercados²⁵.

Além da grande diversidade de investidores em *Ecobusiness*, outros segmentos empresariais foram levados a promover mudanças na gestão dos processos produtivos, considerando critérios de proteção ambiental. Nesses segmentos foram observadas mudanças significativas no processo de produção e nos produtos, graças à realização de investimentos em tecnologias “ambientalmente corretas”, ou “tecnologias limpas”, visando a assegurar um maior controle dos danos ambientais.

Em relação ao Brasil, outros segmentos do empresariado, especialmente nos casos de grandes empreendimentos industriais potencialmente responsáveis pela degradação ambiental, têm adotado, nos últimos anos, outras formas de incorporação da questão ambiental, como as

²⁵ O mercado de *ecobusiness* é constituído de pequenas e grandes empresas, voltadas para o mercado local e/ou internacional, desde empresas químicas e mecânicas de alta tecnologia até micro empresas de alimentos e cosméticos naturais e de reciclagem cuja tecnologia é de domínio público. O mercado internacional do *ecobusiness*, em 1990, movimentou cerca de US\$ 255 bilhões com fortes perspectivas de dobrar o faturamento em dez anos, atingindo a cifra de US\$ 580 bilhões. Na década de 1990, os países da OCDE concentravam 90% desse mercado: cerca de 30.000 empresas norte americanas, 20.000 européias e 9.000 japonesas, empregando perto de 1,7 milhões de pessoas (OCDE, 1992 apud MAIMON, 2001).

ações compensatórias pelo uso de recursos naturais, a exemplo da manutenção de unidades de conservação, além da comercialização de carbono²⁶.

A incorporação da dimensão ambiental na agenda de segmentos importantes do empresariado pode ser vista como adequação às normas ambientais produzidas ao longo do processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil – fator condicionante interno –; assim como reflexo do fortalecimento de uma provável conscientização ambiental global, que se transformou em normas de comércio internacional e na formação de barreiras comerciais não tarifárias de fundo ambiental²⁷ – fator condicionante externo. Em muitos casos, esse processo de “ambientalização” de segmentos do empresariado é resultante da combinação dos dois fatores.

De acordo com Torres (1996: 43-67), determinados segmentos dos setores produtivos organizados em território brasileiro foram levados a promover mudanças na gestão dos processos produtivos, considerando critérios de proteção ambiental, em resposta à legislação ambiental – especialmente aqueles segmentos responsáveis por altos índices de degradação ambiental, a exemplo da indústria de bens intermediários (minerais não-metálicos, metalurgia, papel e celulose e química), considerada a mais poluente e mais intensiva em uso de recursos naturais²⁸.

Conforme as análises de Braga (1995; 2000), a incorporação da questão ambiental na agenda de diversos segmentos dos setores produtivos se deu tanto em resposta às regras ambientais criadas no Brasil, como em função das exigências de financiadores e consumidores do mercado internacional. Para a autora, a despeito da diversidade de efeitos da institucionalização da questão ambiental sobre setores produtivos, em geral, no contexto atual,

²⁶ De acordo com análises apresentadas em outros trabalhos, a vertente do ambientalismo abraçada por estas empresas – “Evangelho da Ecoeficiência” – é aquela que se baseia na crença na eficiência técnica para corrigir os danos ambientais e na capacidade técnica de melhor explorar os recursos naturais, investindo em tecnologias “limpas”, assim como na capacidade de mitigar ou compensar os efeitos da exploração destes, investindo na manutenção de unidades de conservação ou em outras ações (CABRAL, 2005, 2006).

²⁷ As barreiras comerciais não-tarifárias de fundo ambiental, segundo a classificação de Motta (1993 apud BRAGA, 1995: 45-47), podem ser barreiras de produto e barreiras de processo. As barreiras de produto impedem a importação ou venda de um determinado produto caso este não se enquadre em padrões ambientais pré-definidos, a exemplo do “Selo Verde”. As de processo são criadas para restringir a importação de produtos cujo processo de produção cause danos ambientais superiores aos pré-determinados, como exemplo a certificação ambiental ISO 14000 e ISO 14001.

²⁸ Esta afirmação se baseia em pesquisas que apontam a indústria de bens intermediários como a mais poluente e a mais intensiva em uso de recursos naturais, quando comparada com a média das indústrias de transformação, sendo que o crescimento desta, ao longo dos anos 80 e 90, no Brasil, e sua expansão para a periferia brasileira estão relacionados com o agravamento dos problemas ambientais nestas regiões. Conforme análise de Torres: “são indústrias intensivas em recursos naturais, em energia e altamente poluidoras, inclusive produtoras de lixo tóxico” (1996: 53-54).

um grande número de organizações empresariais, especialmente grandes empresas que atuam em segmentos potencialmente ameaçadores ao meio ambiente, a exemplo da indústria de exploração mineral, incorporaram a dimensão ambiental em seus processos decisórios de investimento, de produção e de comercialização, seja em cumprimento das normas ambientais internas a cada país onde atuam, seja por exigência dos financiadores externos ou por uma visão estratégica competitiva da empresa. Evidências empíricas confirmam os argumentos desenvolvidos por Braga, mostrando que setores específicos, como o da indústria de exploração mineral, incorporam a dimensão ambiental nas decisões tomadas, em respostas a uma multiplicidade de fatores.

Conforme as análises de Vinha (2003), a incorporação da dimensão ambiental na agenda do empresariado industrial se dá de forma gradual e bastante diversificada. A autora enfatiza que o processo de internalização do conceito de desenvolvimento sustentável, marco referencial do ambientalismo em sua vertente contemporânea, também não evoluiu da mesma forma em todos os setores industriais e em empreendimentos de todos os portes. Nos setores em que a nova visão mais avançou – nos ramos petroquímico, metalúrgico e papel e celulose, e nas multinacionais de forma geral – o fator condicionante foi o grau de influência dos agentes de pressão e a magnitude dos custos associados ao passivo ambiental.

Estudos realizados em diversos segmentos da indústria de exploração mineral demonstram que, ao longo dos últimos 15 ou 20 anos, estratégias têm sido desenvolvidas, especialmente por grandes empresas mineradoras, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), para mudar a imagem de “indústria suja”, atribuída à indústria extrativa mineral, ou para mostrar uma nova imagem, construída a partir de práticas “ecologicamente corretas” e do discurso de que “*a mineração preserva o meio ambiente mais do que qualquer outra atividade produtiva*”²⁹. Conforme o resultado desses estudos, tais estratégias foram, em sua maioria, induzidas por pressão da sociedade civil, por imposição da força da lei ou por estratégia competitiva, como um diferencial competitivo da empresa no mercado internacional (CABRAL, 2005, 2006).

Os empreendimentos da CVRD, no território brasileiro, com destaque para aqueles voltados à exploração do minério de ferro, nos estados de Minas Gerais e Pará, além de

²⁹ O discurso de que a mineração preserva o meio ambiente ou adota um cuidado sistemático com a preservação ambiental e recuperação do meio ambiente onde as empresas atuam, se repete nos documentos oficiais produzidos, assim como em todas as falas de gerentes ambientais entrevistados por ocasião de pesquisa realizada em algumas das maiores mineradoras de Minas Gerais, em maio de 2005, com destaque para as falas dos representantes da CVRD, ANGLGOLD, MBR e Mineração São Bento.

mudanças no processo produtivo fundamentadas nas normas da Certificação Ambiental ISO 14001, que resultaram em investimentos em tecnologias “ambientalmente corretas”, outras estratégias foram adotadas pela empresa, como a manutenção de Áreas de Proteção Ambiental – APAs e a criação de Estação Ecológica, o que favorece a mudança da imagem da empresa: de ecologicamente destrutiva para preservacionista ou “ecologicamente correta”, conforme síntese no Box 1.

Box 1

Ações ambientais da CVRD

A CVRD foi levada a promover mudanças na gestão dos processos produtivos, considerando critérios de proteção ambiental, não só em resposta às normas ambientais produzidas no Brasil, como também em função das normas do comércio internacional. Portanto, visando a se enquadrar às normas de fundo ambiental do comércio internacional e ao padrão de regulação ambiental nacional, a CVRD foi uma das primeiras empresas brasileiras a implementar um processo de gestão baseado na Norma ISO 14001. Suas minas de ferro e manganês de Carajás, no Pará, foram as primeiras do gênero, em nível mundial, a obter esta certificação de qualidade ambiental.

Atualmente, a CVRD totaliza 14 unidades certificadas em todo o território nacional, mas suas exportações de minério de ferro têm origem em minas certificadas no Pará e em Minas Gerais e passam por terminais portuários igualmente certificados – Tubarão, no estado do Espírito Santo e Ponta da Madeira, no estado do Maranhão. As usinas de pelotização da Vale, no Espírito Santo; a usina de ferroligas, na França; e o Centro de Desenvolvimento Mineral, em Minas Gerais, também possuem a Certificação ISO 14001.

Além de mudanças no processo produtivo, fundamentadas nas normas da Certificação Ambiental ISO 14001, que implicam investimentos em tecnologias ambientais, outras estratégias de afirmação de compromisso com a defesa ambiental foram adotadas pela empresa, como a manutenção de Unidades de Conservação, o que favorece, sobremaneira, a mudança da imagem da empresa: de “ecologicamente destrutiva” para “ecologicamente correta”. De acordo com dados oficiais, a CVRD contribui para a preservação de uma área de cerca de 1,2 milhão de hectares de Florestas Tropicais.

O processo de incorporação da dimensão ambiental pelos empreendimentos da CVRD, aqui mencionados, se deu de forma distinta em Carajás (no Pará) e em Itabira (Minas Gerais), tendo sido condicionado por pressões das regulamentações ambientais, dos consumidores finais e dos investidores. No caso específico de Itabira, a principal causa foi uma influência maior dos agentes locais de pressão, motivados pela magnitude do passivo ambiental da CVRD, acumulado ao longo de meio século de exploração das jazidas de ferro localizadas no perímetro urbano do município, conforme argumenta Ma. Amélia Silva (2004).

O processo de incorporação da dimensão ambiental na agenda de grandes empresas brasileiras³⁰, a exemplo da CVRD, da Petrobrás, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), entre outras, especialmente indústrias de exploração mineral e de produtos químicos, se dá de diversas formas: investimento em tecnologias limpas; manutenção de unidades de conservação e adoção de ações que visam a adequá-las às normas internacionais de certificação ambiental, entendidas como formas de “valorização” da natureza pelo setor empresarial.

De acordo com pesquisa realizada pela CNI, intitulada de “Sondagem Especial”³¹, sobre gestão ambiental e investimentos em proteção ambiental realizados por empresas brasileiras, a questão ambiental já faz parte do planejamento de grande maioria das empresas brasileiras. Do total de empresas da amostra da CNI, 70% realizavam procedimentos gerenciais associados à gestão ambiental, em 2003, e 74,5%, em 2005. Ou seja, a pesquisa indica que a questão ambiental está cada vez mais integrada ao planejamento das empresas.

Entre as principais razões apontadas pelas empresas estudadas, nas duas sondagens, para a adoção de medidas gerenciais associadas à gestão ambiental, deve-se destacar: o atendimento à regulação ambiental (59%, em 2003 e 60%, em 2005); necessidade de estar em conformidade com a política social da empresa (53%, em 2003 e 51%, em 2005); atender às exigências para licenciamento (49%, em 2003 e 53%, em 2005); atender ao consumidor com preocupação ambiental (21%, em 2003 e 20%, em 2005), entre outras razões (Gráfico 1).

³⁰ Para efeito deste estudo, entende-se por empresa brasileira toda empresa que está instalada e produz em território nacional. Esta definição baseia-se nos argumentos desenvolvidos por Eli Diniz, em suas análises sobre as mudanças políticas e econômicas observadas ao longo da década de 1990, quando passa a vigorar uma nova ordem econômica e um novo modelo de desenvolvimento. De acordo com a autora, neste contexto, “...perde atualidade a clivagem empresa nacional x empresa estrangeira e observa-se a prevalência de um conceito de empresa brasileira, caracterizada por ser aquela que está no país, instala-se no país, investe no país, nele produz e nele cria empregos” (DINIZ, 2004: 25)

³¹ A Sondagem Especial sobre Meio Ambiente é realizada pela CNI, junto com a Sondagem Industrial. Trata-se de pesquisa com pequenas, médias e grandes empresas de todo o território nacional. Os anos base da Sondagem foram 2003 e 2005 e os resultados foram divulgados em 2004 e 2006. Em 2005, a pesquisa contou com a participação de 1.240 pequenas e médias e 212 grandes empresas de todo o território nacional. Para maiores informações sobre a metodologia da sondagem, ver <<http://www.cni.org.br/f-ps-sondind.htm>> (Notas metodológicas da Sondagem Especial da CNI – Ano 4, n.1, abril de 2006).

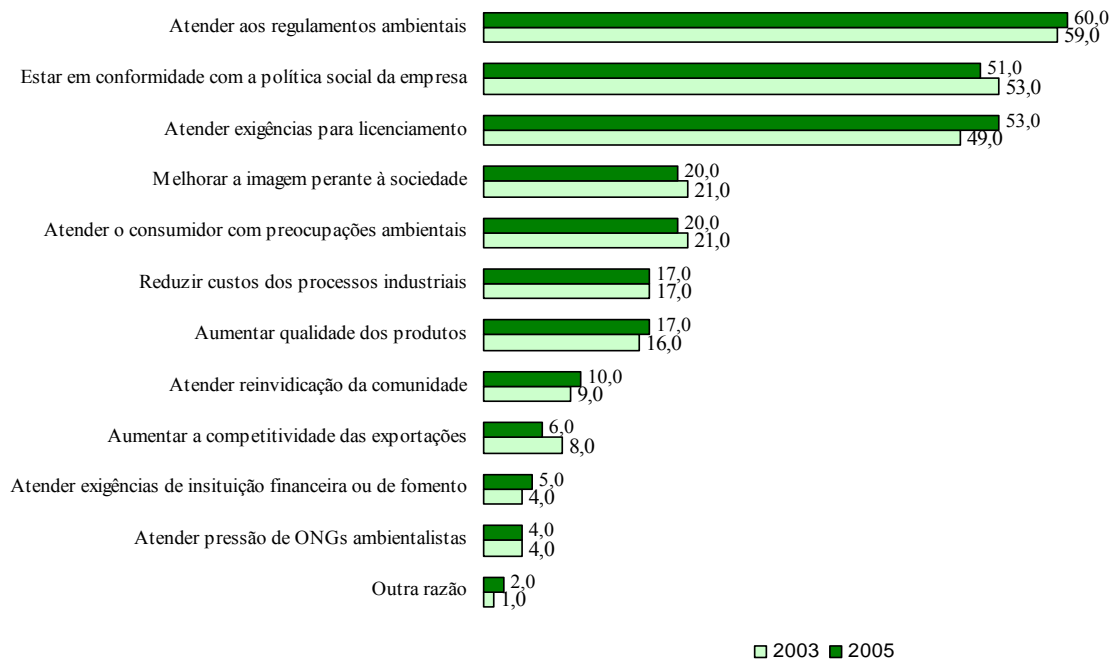


Gráfico 1 – Principais razões para a adoção de medidas gerenciais associadas à gestão ambiental.
 Fonte: Sondagem Especial da CNI, Ano 4, n. 1, abril de 2006.

As razões apresentadas pelos representantes das empresas pesquisadas para justificar a adoção de medidas associadas à gestão ambiental guardam íntima relação com os fatores condicionantes internos e externos, indicados anteriormente, relacionados tanto ao marco regulatório nacional, quanto à conscientização ambiental de consumidores ou às exigências de financiadores. A adoção de medidas associadas à gestão ambiental é, portanto, resultante de fatores internos e externos, essencialmente relacionados ao contexto institucional, que se caracteriza pelo aperfeiçoamento de regras de controle ambientais; ao contexto político, que se caracteriza por uma maior abertura dos canais de participação e fortalecimento de movimentos sociais ambientalistas, que fazem pressão política para que organismos multilaterais, notadamente o BIRD, o BID e a ONU lancem mão de instrumentos políticos visando a fomentar a preocupação com o meio ambiente; por fim, está relacionada ao contexto de abertura e liberalização comercial, ou seja, de internacionalização das economias, o que dá lugar a uma maior competitividade no mercado internacional.

A pesquisa da CNI demonstra uma multiplicidade de fatores que condicionaram as empresas a adotar medidas gerenciais de acordo com padrões de gestão ambiental. Os fatores identificados enquadram-se na tipologia adotada por estudiosos do tema para explicar a forma como as empresas incorporam em suas agendas a preocupação com o meio ambiente. Conforme já foi assinalado, essa opção depende de diversos fatores, destacando-se as

exigências do mercado consumidor; os custos de produção; o tamanho do empreendimento; a localização espacial (DONAIRE, 1999; BELLO, 2001; VINHA, 2003, apud MA. AMÉLIA SILVA, 2004). Para Lustosa (2003), são quatro os fatores que induzem as empresas a adotar práticas ambientalmente favoráveis: pressão das regulamentações ambientais; pressão dos consumidores finais e intermediários; pressão dos *stakeholders* e pressão dos investidores. Além dos fatores condicionantes, deve-se levar em conta que esse processo se dá de forma diferenciada entre os setores produtivos e entre grandes, médias e pequenas empresas.

Os dados da última Sondagem Ambiental junto às indústrias brasileiras identificam sete setores da indústria que mais se destacam por implementar medidas gerenciais associadas à gestão ambiental: química (89,1%), couros e peles (88,5%), farmacêutica (86,7%), borracha (84%), papel e papelão (83,8%) e material de transporte (81,7%). O estudo mostra, ainda, que existe uma diferenciação entre as empresas, segundo as regiões brasileiras em que se localizam, em termos de investimentos em procedimentos gerenciais associados à gestão ambiental. As empresas da região Sul foram as que mais adotaram critérios de gestão ambiental em seus planejamentos (79,8%); na região Norte 75,6%; no Nordeste 74,1%. Apesar da heterogeneidade quanto à localização regional e ao sub-setor de atuação, de acordo com a CNI, os dados da pesquisa indicam que “as indústrias brasileiras estão procurando minimizar, por meio da adoção de uma gestão ambiental estratégica, eventuais conflitos advindos do processo de licenciamento ambiental e dificuldades encontradas nas relações com os órgãos ambientais”.

Os investimentos em um tipo de gestão ambiental que corresponde às exigências da regulação ambiental nacional e às normas estabelecidas pela certificação ambiental ISO 14001 dão à empresa uma postura empresarial ambiental denominada de “Estratégica”. É estratégica porque dela depende diretamente a sua competitividade no âmbito internacional. De acordo com Braga (1995: 55), a empresa tende a adotar uma abordagem sistêmica, prevenindo poluição ao longo do processo produtivo, não se limitando à utilização de equipamentos do tipo *end of the pipe*³² e ao simples cumprimento da lei.

Outra forma de incorporação da questão ambiental na agenda do empresariado brasileiro, com destaque para segmentos específicos do empresariado industrial, é a realização de investimentos em proteção ambiental. Vale mencionar que os investimentos em proteção ambiental não são ações espontâneas. Na grande maioria dos casos, trata-se de mais uma

³² Equipamentos deste tipo são aqueles adicionados ao final do processo produtivo para filtrar ou tratar os poluentes emitidos.

forma de adequação às normas ambientais brasileiras, prevista no artigo 36, da Lei 9.985, de 2000, a Lei do SNUC. De acordo com o previsto nessa lei:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral³³, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

De acordo com os dados do IBAMA, existem, em todo o território brasileiro, 110 Unidades de Conservação (UCs) do grupo de proteção integral, que ocupam uma área de 23.689.271,83 ha. Estas UCs de proteção integral são mantidas com recursos oriundos da compensação ambiental, conforme o previsto na lei do SNUC, regulamentada pela Resolução 371 do CONAMA, a ser analisada no capítulo IV deste trabalho. Além dessas, deve-se mencionar a existência de uma outra categoria de unidades de conservação que representa formas de incorporação da questão ambiental na agenda das empresas brasileiras. Trata-se de investimentos em Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), que hoje somam 429 unidades de conservação e ocupam uma área de 442.853,5 ha, conforme dados do IBAMA³⁴.

De acordo com os resultados da Sondagem Ambiental realizada pela CNI em 2005, cerca de 91% das grandes empresas investiram em proteção ambiental. Entre as pequenas e médias empresas esse percentual cai para 73,5%. Os dados mostram que, entre 2003 e 2005, houve um aumento de 3,9 pontos percentuais no número relativo de empresas que investiram em proteção ambiental. Entre as empresas que destinaram entre 3% e 11% de seus investimentos totais à proteção ambiental, houve um acréscimo de 3 pontos percentuais (passando de 38,1%, em 2003 para 41,1%, em 2005); enquanto entre as empresas que destinaram menos de 3% dos seus investimentos totais para essa finalidade, houve uma queda de 2,2 pontos percentuais. De acordo com a CNI, observa-se um deslocamento dos volumes de investimentos destinados à proteção ambiental da faixa abaixo de 3% para as faixas superiores, entre 3% e 11%. Conforme considerações elaboradas pela CNI, com base nos dados de 2003, a expectativa era de que, em 2004, o percentual de empresas que destinavam até 2% dos investimentos para proteção ambiental cairia para 54,5%; já o percentual de empresas que destinavam mais de 10% para essa iniciativa deveria subir para 10,6%. Essa expectativa se confirma com a Sondagem realizada em 2005. Segundo o relatório produzido:

³³ O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de Unidades de Conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre (Art. 8º da Lei 9.985 de 2000).

³⁴ Disponíveis no site http://www.ibama.gov.br/siucweb/rppn/relatorio_resumido.rtf>. Acesso em 17/06/2007.

a constatação de que o empresariado nacional está efetivamente comprometido com a proteção ambiental é reforçada pela observação de que o percentual das empresas de grande porte que destinaram entre 3% e 11% dos seus investimentos totais à proteção do meio ambiente aumentou 3,1 pontos percentuais nos últimos dois anos, passando de 38%, em 2003 para 41%, em 2005. Além do mais, aumentou o número de grandes empresas que passaram a destinar mais de 11% dos seus investimentos para a proteção ambiental – de 9,7% para 10,3% (CNI - Sondagem Especial, 2006: 6).

Um dado importante em relação aos investimentos do empresariado industrial brasileiro em proteção ambiental, especialmente na forma de compensação ambiental, é a concentração desses investimentos na Região Norte do Brasil, visto que 89% das empresas que investiram em proteção ambiental localizam-se nessa região. De acordo com as análises da CNI, o número significativo de indústrias do setor madeireiro – atividade que apresenta substanciais possibilidades de impacto ambiental – pode ser a razão para a concentração de empresas que investem em proteção ambiental na região Norte. Além da grande incidência da atividade de extração e de beneficiamento de madeira em toda a região, deve-se levar em conta, também, o grande volume de investimentos realizados, nos últimos anos, em projetos de exploração mineral, especialmente no Estado do Pará³⁵. Essas atividades apresentam substanciais possibilidades de grande impacto ambiental, o que, na visão da CNI, “justifica a maior preocupação das empresas da região em investir na proteção do meio ambiente”.

A previsão da CNI, para 2006, era de que o percentual de empresas que destinariam recursos para a proteção do meio ambiente aumentasse para aproximadamente 80%. Desse modo, comparando com 2005, confirma-se a tendência de aumento da proporção dos investimentos das empresas destinados à proteção ambiental. Esses fatores são mais uma demonstração da crescente importância dada pelas indústrias à prática do desenvolvimento sustentável, conforme assinala a CNI.

Em nível nacional, os setores que se destacaram, em 2005, por apresentar o maior percentual de empresas investindo em proteção do meio ambiente, foram os de atividades farmacêuticas (92,9%); química (92,3%); couros e peles (91,3%); e papel e papelão (90,9%), conforme Quadro 4. A pesquisa mostra, ainda, que houve um aumento dos investimentos destinados à proteção do meio ambiente entre 2003 e 2005 nos setores de borracha (21,3 p.p.), material elétrico (20,6 p.p.) e couros e peles (19,1 p.p.).

³⁵ Um exemplo do volume de investimentos realizados em proteção ambiental por grandes indústrias de exploração mineral no Pará é o caso da CVRD, que investe na Região de Carajás, em convênio com o IBAMA e com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), na proteção da Floresta Nacional de Carajás, com 412 mil ha, além de mais de três unidades de conservação (Reserva Biológica do Tapirapé, com 103 mil ha; Floresta Nacional do Tapirapé/Aquiri, com 190 mil ha; Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado, com 21,6 mil ha); e uma reserva indígena (Reserva Indígena Xicrin, com 439.150 ha), totalizando cerca de 1,2 milhão de hectares (CABRAL, 2006).

Quadro 4 – Sub-setores da indústria com investimentos destinados à proteção ambiental, em 2005, segundo o percentual de empresas e o percentual do investimento.

Gêneros industriais	% de empresas	Percentual sobre o Investimento total		
		< de 3%	De 3% a 11%	> de 11%
Produtos farmacêuticos	92,9	65,4	23,1	11,5
Química	92,3	44,0	33,4	22,6
Couros e peles	91,3	42,9	47,6	9,5
Papel e papelão	90,9	33,3	60,0	6,7
Material de transporte	85,7	64,6	27,1	8,3
Material Elétrico	80,6	70,7	27,6	1,7
Borracha	79,2	68,4	31,6	0,0
Minerais não-metálicos	78,9	42,2	49,3	8,5
Bebidas	78,6	36,4	59,1	4,5
Metalúrgica	78,4	62,1	28,7	9,2
Madeira	76,2	50,0	43,8	6,2
Produtos alimentares	75,2	57,9	36,8	5,3
Mecânica	72,1	75,5	18,4	6,1
Têxtil	70,4	42,1	50,0	7,9
Mobiliário	66,7	80,8	19,2	0,0
Outros	66,4	51,9	34,6	13,5
Material plástico	65,2	63,3	36,7	0,0
Vestuário e calçados	57,8	67,6	29,7	2,7

Fonte: Sondagem Especial sobre Meio Ambiente – CNI. Ano 4, n. 1, abril de 2006.

Os investimentos em proteção ambiental realizados por grandes empreendedores do setor industrial brasileiro são feitos, em alguns casos, com recursos de instituições financeiras que criaram linhas de crédito especiais para atender a essa crescente demanda, a exemplo das linhas de suporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). De acordo com dados oficiais, no período de 1990 a 2005 o desembolso total do BNDES, para investimentos ambientais, atingiu a cifra de US\$10.116 milhões, tendo ocorrido um aumento significativo no volume de desembolso anual, no período, visto que, em 1990, o total desembolsado foi de US\$ 201 milhões e, em 2005, US\$1.174 milhões³⁶.

Um dos instrumentos utilizados pelo BNDES para implementar e perseguir os objetivos de sua Política Ambiental são suas linhas de suporte financeiro. Conforme destaque feito por representantes desta instituição “investimentos na melhoria do desempenho ambiental de atividades produtivas e de infra-estrutura são indutores de desenvolvimento econômico e social”. Diante disso, assume o compromisso de disponibilizar recursos adequados para a promoção da qualidade ambiental e de atividades ambientalmente sustentáveis. As linhas de de financiamento do BNDES para apoio a projetos ambientais são: apoio a investimentos em meio ambiente; apoio à eficiência energética (PROESCO); apoio ao

³⁶ Dados obtidos junto ao Departamento de Apoio a Investimentos em Meio Ambiente (AP-DEMAM) do BNDES, em junho de 2007.

reflorestamento de Carajás (REFLORESTA); Programa BNDES Desenvolvimento Limpo³⁷. Um exemplo que pode ilustrar a importância da concessão de crédito ambiental do BNDES para o setor industrial brasileiro investir em proteção ambiental pode ser visto na nota a seguir:

BNDES concede crédito de R\$ 900 milhões para modernizar a Usiminas e a COSIPA – O projeto inclui investimentos para aprimorar a proteção ambiental do grupo, que já é o maior fabricante de aços planos da América Latina. A diretoria do BNDES aprovou financiamento ao grupo Usiminas, no valor de até R\$ 900 milhões, na modalidade Limite de Crédito. A operação se destina a apoiar investimentos em modernização tecnológica e proteção ambiental nas duas usinas siderúrgicas da corporação: a Usiminas, em Ipatinga (MG) e a COSIPA, em Cubatão (SP)³⁸.

Embora o volume de investimentos realizados pela indústria de exploração mineral em atividades de proteção ambiental não represente muito, em termos relativos, em relação ao total dos investimentos do setor, há de se levar em conta que o volume de recursos da compensação ambiental, oriundo desse segmento, tem peso significativo no total desses recursos. A título de ilustração, no Quadro 5 estão alguns dados do volume de recursos da compensação ambiental no Estado de Minas Gerais, referentes a 2003, ano de referência da primeira Sondagem Ambiental da CNI. Conforme se vê, o recurso é oriundo, majoritariamente, de empreendimentos na área da indústria de exploração mineral, que é a atividade básica da economia do Estado.

Quadro 5 – Compensações ambientais definidas, segundo a origem do recurso e o valor do investimento (R\$), além da área das UCs de Proteção Integral no Estado de Minas Gerais

Empreendimentos	Valor do Investimento	Valor da Compensação	%
	MBR – Mina de Capão Xavier	84.400.000	
Norberto Odebrecht – Vale dos Cristais	40.000.000	200.000,00	0,5
Consórcio Funil – UHE Funil	240.000.000	1.200.000,00	0,5
Consórcio Candonga AHE Candonga	170.000.000	850.000,00	0,5
Passivos/ Compensação Florestal da CVRD	-	4.950.000,00	
Anglogold – Mineração Itajobi	2.379.931,20	11.899,65	0,5
Total	-	7.633.899,65	-
UCs de Proteção Integral	Área (ha)		
	Total	Regularizada	A regularizar
Parque Estadual	286.023,48,10	48.944,02,05	237.079,46,05
Reserva Biológica	20.397,41,00	6.358,00,00	14.067,00,00
Estação Ecológica	8.318,99,18	5.943,57,49	2.375,44,19
Total	314.739,88,28	61.245,57,49	253.494,31,24
Média R\$/ ha	24,25	124,64	

Fonte: Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG) – Apresentação sobre a aplicação da compensação ambiental em Minas Gerais. Consultado no site do CONAMA – Arquivos do Processo de Elaboração da Resolução 371/2006.

³⁷ Informações disponíveis no site do BNDES: <<http://www.bndes.gov.br/ambiente/default.asp>>. Acesso em 18/06/2007.

³⁸ Informações disponíveis em: <<http://www.redebrasil.gov.br/detimp.asp?>>. Acesso em 17/06/2007.

A realização de investimentos em proteção ambiental, em cumprimento às normas referentes à compensação ambiental nos casos de empreendimentos que representem significativo impacto ao meio ambiente, está longe de representar um indicador de conscientização ambiental por parte do empresariado industrial ou de forte consenso entre estes sobre a importância de compensar pelo impacto ambiental causado, segundo o princípio do poluidor-pagador. Conforme argumenta Robson Braga de Andrade, presidente do Conselho de Meio Ambiente da CNI:

a controvérsia do “imposto verde” começou em 2000, quando todos os projetos que afetam o meio ambiente – seja a ampliação de uma rodovia, a implantação de uma hidrelétrica, seja a escavação de uma mina – passaram a pagar um percentual sobre o valor do investimento aos órgãos ambientais. Na prática, a compensação só serviu para alimentar batalhas entre empresas e órgãos ambientais e desestimular investimentos; pouco beneficiou a natureza. A compensação não tem razão de ser. Não passa de mais um imposto disfarçado.

De acordo com estimativas feitas pela Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), tomando como referência o que foi pago em 2005 pelas empresas de setores como o de energia elétrica e o de petróleo, a título de compensação ambiental (Quadro 7), chegou-se ao total de 223 milhões de dólares, o que dá uma média de 1,5% de custo sobre o valor do investimento. Diante da possibilidade acenada por representantes do governo federal de que haveria aumento nos valores pagos por empreendedores a título de compensação ambiental, Paulo Godoy, presidente da ABDIB, reagiu, dizendo: "nossas simulações indicam que os custos ambientais, que já são altíssimos, vão subir mais com as novas regras. Se isso ocorrer, muitas obras na área de infra-estrutura vão ficar comprometidas"³⁹. Além da ABDIB, outro representante do empresariado industrial que se posiciona criticamente em relação à política de compensação ambiental é o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), conforme nota divulgada:

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 já se tornou conhecida como “imposto verde” (Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/700/784/00000182.pdf>>).

De acordo com cálculos da ABDIB, o valor pago anualmente pelos diversos empreendimentos de infra-estrutura, a título de compensação ambiental, foi da ordem de US\$223 milhões de dólares, em 2005. Esse valor passaria para US\$519 milhões de dólares, caso a taxa média utilizada para o cálculo passasse de 1,5% para 3,5% sobre o total do investimento (Quadro 6).

³⁹ Informações disponíveis no site <<http://www.ibram.org.br/>>. Acesso em agosto de 2006.

Quadro 6 – Valores pagos por diferentes setores da economia, a título de compensação ambiental – 2005, a uma taxa de 1,5% e estimativas de gastos caso a taxa aumentasse para 3,5%

Setor Econômico	Investimento (em US\$)	Quanto foi pago (em US\$)	Quanto pagaria (em US\$)
Energia elétrica	3,6 bilhões	54 milhões	126 milhões
Petróleo e gás	6,8 bilhões	102 milhões	238 milhões
Transporte	1,8 bilhão	27 milhões	63 milhões
Saneamento	1,1 bilhão	17 milhões	39 milhões
Telecomunicação	1,5 bilhão	23 milhões	53 milhões
Total	14,8 bilhões	223 milhões	519 milhões

Fonte: ABIDB. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/>> Acesso em agosto de 2006.

Um dos pontos mais controversos em relação à cobrança da compensação ambiental diz respeito ao fato de o cálculo da compensação ser proporcional ao investimento e não ao dano ambiental que o projeto possa causar. De acordo com o advogado Walter José Senise, especialista em Direito Ambiental, “em nenhum outro lugar do mundo existe cobrança do gênero. Na maioria dos países, a legislação exige que a empresa faça uma espécie de depósito caução, proporcional ao risco do estrago ambiental, que só será sacado em caso de acidente”. Na visão dos representantes do empresariado industrial, além de o cálculo ser feito sobre o valor total do investimento, em vez de ser proporcional ao dano ambiental, ainda existe o problema da falta de definição de regra clara em relação ao limite máximo (taxa máxima) a ser cobrado. A esse respeito argumentam:

a pior falha é a falta de um teto para a cobrança. Pela lei em vigor, a compensação ambiental não pode ser menor que 0,5% do valor do investimento, mas o percentual final é definido por um órgão do governo – estadual ou federal, dependendo do caso. As novas hidrelétricas, por exemplo, têm pago até 2,9% do valor do investimento como compensação ambiental. Termelétricas, 3,5%. Projetos de mineração chegam a desembolsar 4,5%. São esses percentuais que podem subir ainda mais, dependendo da nova regulamentação. "A análise dos projetos não segue critérios técnicos. Fica à mercê dos funcionários de plantão e da pressão dos ambientalistas", diz Mário Menel, presidente da ABIAPE, entidade que reúne empresas auto-produtoras de energia. (“O absurdo do imposto verde”. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/>>. Acesso em 14/08/2006).

Portanto, embora representantes do empresariado industrial queiram demonstrar que os investimentos realizados em proteção ambiental são um indicador de que o empresariado está efetivamente comprometido com a proteção ambiental, com base nos argumentos aqui apresentados, esta forma de incorporação da questão ambiental na agenda do empresariado se traduz em mera adequação às normas ambientais. Em outros termos, trata-se de uma postura legalista, que se caracteriza por adequação forçada à legislação ambiental, seja com a adoção de equipamentos do tipo *end of the pipe*, seja com a adoção de medidas reparadoras aos danos ambientais causados pelo empreendimento. Para alguns representantes do empresariado industrial, a compensação ambiental, na forma como está definida, serve apenas para elevar

os custos das empresas. Ou seja, é mais um instrumento que tira a competitividade do país, conforme afirma Paulo Camillo Penna, presidente do IBRAM.

Além dos condicionantes impostos pelas instituições políticas, fatores de natureza econômica orientam as ações das empresas no que se refere à questão ambiental, com destaque para as certificações ambientais criadas com o objetivo de diferenciar os produtos produzidos em condições “ecologicamente corretas” daqueles que são produzidos em condições que causam danos ao meio ambiente. Essas condições são definidas, por exemplo, nas Certificações ISO 14000 e 14001⁴⁰. No entanto, deve-se levar em conta que, embora a certificação ambiental se tenha tornado mais um indicador da incorporação da questão ambiental na agenda do empresariado, análises críticas mostram que essas certificações transformaram-se em vantagens competitivas para as empresas que as obtêm, deixando de ser um instrumento essencialmente dirigido ao controle da exploração da natureza.

Em linhas gerais, a ISO 14000 é uma série de normas desenvolvidas pela *International Organization for Standardization* (ISO), que estabelecem diretrizes para a área de gestão ambiental dentro de empresas. Para obter a certificação ISO 14001, uma empresa deve definir sua Política Ambiental, implantar um Sistema de Gestão Ambiental, cumprir a legislação ambiental aplicável (ao país e àquela localidade) e assumir um compromisso com a melhoria contínua de seu desempenho ambiental.

Em 1991, a ISO criou um Grupo Assessor Estratégico sobre Meio Ambiente (*Strategic Advisory Group on Environment – SAGE*), para analisar a necessidade de desenvolvimento de normas internacionais na área do meio ambiente. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), presidido pelo empresário suíço Stephan Schmidheiny, apoiou a criação de um comitê específico, na ISO, para tratar das questões de gestão ambiental. Em março de 1993, a ISO estabeleceu o Comitê Técnico de Gestão Ambiental, ISO/TC207, para desenvolver uma série de normas internacionais de gestão ambiental, a exemplo do que já vinha sendo feito pelo ISO/TC 196, com a série ISO 9000 de Gestão de Qualidade.

⁴⁰ A esse respeito ver Almeida (2002: 27-40); Braga (1995: 44-52); Rodrigues da Silva (2004).

A série, que recebeu o nome de ISO 14000, refere-se a vários aspectos da produção, como sistemas de gestão ambiental, auditorias ambientais, rotulagem ambiental, avaliação do desempenho ambiental, avaliação do ciclo de vida e terminologia. A Associação Canadense de Normas dá suporte ao secretariado e administra o programa geral de trabalho do TC 207 com os órgãos de normalização de diversos países, responsabilizando-se pelos diferentes grupos subsidiários do TC 207. As normas de gestão ambiental cobrem uma vasta gama de assuntos: de Sistemas de Gestão Ambiental (SGA) e Auditorias Ambientais até Rotulagem Ambiental e Avaliação do Ciclo de Vida⁴¹.

De acordo com Haroldo Lemos, Presidente do Instituto Brasil PNUMA (Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), em junho de 2006, no Brasil, já havia a expressiva marca de cerca de 2.500 certificados ISO 14001. A procura pela certificação ambiental tem crescido em setores estratégicos da economia brasileira, a exemplo da petroquímica, da mineração e da produção de papel e celulose, especialmente porque algumas das empresas desses segmentos estão pressionando os seus fornecedores para que obtenham a certificação ambiental. Conforme enfatiza Haroldo Lemos:

grandes empresas como PETROBRAS, Aracruz Celulose e as grandes montadoras de automóveis estão “sugerindo” a seus fornecedores que também se certifiquem. Praticamente, todas as Empresas que foram certificadas com Norma ISO 14001 melhoraram seus desempenhos ambientais e ficaram mais competitivas, pois reduziram o consumo de água, energia e matérias-primas, passando a produzir menos efluentes para serem tratados⁴².

As unidades de negócio com maior número de certificações ISO 14001 estão entre aqueles setores que tiveram maior êxito no mercado internacional, entre 2004 e 2005: minério de ferro, siderurgia, celulose e petroquímica. De acordo com os dados do INMETRO, a grande maioria das unidades de negócio que tem a ISO 14001 está direta ou indiretamente relacionada à indústria de transformação, considerando as atividades de transporte, armazenagem e suprimento de energia elétrica (Quadro 7).

⁴¹ Disponível em: <http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/saibamais_iso14000.htm>. Acesso em 11/06/2007.

⁴² Informações disponíveis em: <http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/saibamais_iso14000.htm>. Acesso em 11/06/2007.

Quadro 7 – Unidades de negócios com Certificação ISO 14001 Brasil, válidas com marca de credenciamento INMETRO, segundo o setor produtivo e a área de atuação

Setor Produtivo	Área de atuação do empreendimento	Nº de unidades de negócio certificadas	
		Abs.	%
Indústria de transformação	Metais de Base e Produtos Metálicos	108	13,3
	Química de Base, Produtos Químicos, Fibras sintéticas e artificiais	98	12,0
	Equipamentos de transporte	55	6,8
	Produtos Alimentícios, Alimentos, Bebidas e Fumo	35	4,3
	Artigos de Borracha e de Plástico	26	3,2
	Máquinas e Equipamentos não-específicos	24	2,9
	Celulose, Papel, Papelão e Produtos Edição e Impressão	19	2,3
	Coque, Refinados de Petróleo e Combustível Nuclear	17	2,1
	Produtos Minerais não-metálicos	14	1,7
	Ind. Extrativa (exceto produtos energéticos)	14	1,7
	Indústria Têxtil	10	1,2
	Extração de Produtos Energéticos	8	1,0
	Madeira, Cortiça e seus produtos	5	0,6
Outros setores	Transporte, Armazenagens e Telecomunicações	83	10,2
	Suprimento de Energia Elétrica, Gás e Água	80	9,8
	Agricultura, Pecuária, Caça e Silvicultura	15	1,8
Sub-total: indústria de transformação		611	74,9
Total Geral		814	100,0

Fonte: Elaborado com os dados disponíveis: <<http://www.inmetro.gov.br/gestao14001>>. Acesso em jun./2007.

Merece ser salientado, por fim, que a certificação ambiental acentua o grau de desigualdade de oportunidades de negócios entre pequenos, médios e grandes empreendedores, muito mais do que diferencia qualitativamente aqueles empreendimentos cujo processo de produção cause danos ambientais superiores aos predeterminados pela ISO 14001, daqueles cujo processo de produção não cause danos ao meio ambiente. Em função do alto custo que envolve um processo de certificação ambiental, pequenos e médios empreendedores dificilmente podem lançar mão desse recurso como forma de diferenciação no mercado internacional. De acordo com análises desenvolvidas por Vinha (2003), o número de empresas certificadas, no Brasil, não é maior porque muitas, apesar de interessadas, não podem arcar com os custos da certificação. São excluídas desse universo as pequenas e médias empresas.

Apenas a título de ilustração, entre as empresas brasileiras que fazem parte das estatísticas do INMETRO e do PNUMA sobre empresas com certificação ambiental, destacam-se: Petrobrás, Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga, Repsol Ypf Brasil S/A, CVRD, Alcan Alumínio do Brasil Ltda, Alcoa Alumínio S/A, Belgo Mineira e Belgo Siderurgia S/A, Gerdau Açominas S/A, Votorantin Metais Níquel S/A, Usiminas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A, Bunge Fertilizantes S/A, Mineração Rio do Norte, Pará Pigmentos S/A, entre outras empresas gigantes, majoritariamente, do setor da indústria de transformação.

Por fim, qualquer que seja a forma de incorporação da dimensão ambiental na agenda de segmentos do empresariado industrial (investimento em tecnologias limpas, certificação ambiental ou compensação ambiental), significa alteração no cálculo econômico do empreendimento, ou seja, significa alteração no custo do investimento⁴³. Essa questão se traduz na principal razão para que grande parte do empresariado industrial brasileiro se articule politicamente para defender os seus interesses, visando a assegurar que: as restrições impostas pelas normas ambientais não alterem a relação custo-benefício; as restrições ao uso dos recursos naturais não inviabilizem seus empreendimentos; a regulação ambiental (seja pela internalização das externalidades negativas, seja pela restrição ao uso dos recursos naturais) não altere o padrão de lucro obtido com os empreendimentos econômicos já realizados e a realizar.

O que se quer enfatizar na análise é que o agravamento dos problemas ambientais, ao mesmo tempo que criou um ambiente onde a preocupação ambiental passou a fazer parte da agenda política de gestores públicos e privados, também favoreceu o aumento da capacidade de ação coletiva do empresariado industrial.

De acordo com as observações empíricas, admite-se que a questão ambiental produziu consenso sobre objetivos e interesses do empresariado industrial, a despeito das diferenças internas existentes no conjunto do setor, ou da heterogeneidade de interesses. Desse modo, todo o setor mobiliza recursos para a viabilização dos seus interesses coletivos. Este grupo, organizado e dotado de recursos para investir na especialização de sua representação, com interesses bastante definidos, passa a atuar nas arenas políticas, de diferentes formas, em defesa de seus interesses, confrontando-se, de forma latente ou declarada, com grupos de ambientalistas.

A organização política do empresariado industrial e as diferentes formas de representação de seus interesses são questões analisadas tanto no item 2.2, quanto nos capítulos III e IV desta tese, onde é analisada a participação deste grupo de interesse no âmbito do Legislativo Federal e do CONAMA. A pesquisa indica que, nos dois âmbitos, as organizações que representam os interesses do empresariado industrial têm sabido explorar as oportunidades oferecidas pelo sistema político e pelo novo desenho institucional criado no contexto do regime democrático, inaugurado com a Constituição de 1988, para extrair vantagens ou fazer valer os seus interesses.

⁴³ A incorporação da dimensão ambiental na gestão empresarial envolve investimentos elevados em mudança de tecnologia, no aperfeiçoamento do sistema da empresa, na compra de equipamentos e no treinamento de pessoal (AZEVEDO, 2003). Além disso, conforme enfatiza Souza (2001), grandes empreendimentos, de significativo impacto ambiental, precisam arcar com os custos de licenciamento e manutenção de unidades de conservação, além de investir em tecnologias limpas e mitigar possíveis danos causados no entorno do empreendimento. São os custos da proteção ambiental e do controle da poluição.

2.2 – Organização política do empresariado industrial diante da regulação ambiental: o papel da CNI e do CEBDS

O argumento central desta tese é que o novo contexto institucional, estruturado em torno da questão ambiental, ao mesmo tempo que fortalece o sistema de representação corporativo⁴⁴, define novas formas de organização e de articulação de interesses do empresariado industrial junto ao sistema político. Ou seja, no novo contexto político e institucional, novas formas de interação entre Estado e empresariado industrial foram costuradas a partir da estrutura dual de representação de interesse deste segmento, o que o torna um grupo de pressão potencialmente influente nas decisões políticas tomadas no campo da política ambiental brasileira.

De acordo com as análises de Diniz (2000) e Diniz e Boschi (2000, 2004), o sistema de representação de interesses do empresariado industrial assumiu, progressivamente, particularmente nos últimos 50 anos – com o processo de industrialização e a conseqüente complexificação da sociedade –, uma estrutura dual, marcada pela coexistência das organizações tradicionais (organizações corporativas) e novas organizações⁴⁵, além das associações paralelas (organizações extra-corporativas). Essa tendência se acentua nos anos de 1980 e 90, quando se vê a manutenção da estrutura corporativa e a expansão e fortalecimento da estrutura extra-corporativa.

Conforme argumentação desenvolvida por Diniz e Boschi, com o processo de reestruturação produtiva, levado a cabo a partir dos anos 80, observa-se o desmantelamento da estrutura tradicional de representação de interesses do empresariado, que, à época, assumia um formato fragmentado, dual e setorizado. Nos anos 90, observam-se novas conformações na articulação de interesses do empresariado e no padrão de representação dos seus interesses, com a manutenção da estrutura corporativa e a expansão e fortalecimento da estrutura extra-corporativa, esta formada por um conjunto de associações civis, de caráter voluntário, setorial, em geral de abrangência nacional. O processo de reestruturação do padrão de representação

⁴⁴ A estrutura corporativa de representação de interesses do empresariado industrial foi criada pelo Presidente Getúlio Vargas, na década de 1930, formada pelos sindicatos, que são organizados por ramos de atividade e de base local, e pelas federações, estas integradas pelos sindicatos patronais, situadas em cada um dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, totalizando 27 federações da indústria. Trata-se de uma estrutura bastante hierarquizada, que tem no ápice a Confederação Nacional da Indústria (CNI) – órgão de cúpula desta estrutura, integrado pelo conjunto de federações estaduais, representante dos interesses do conjunto da indústria nacional (DINIZ, 2004:7).

⁴⁵ O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) são exemplos do que é chamado de novas organizações, conforme assinala Diniz (2004).

de interesse do empresariado industrial, no contexto mais recente, combina, portanto, a manutenção da estrutura corporativa e o fortalecimento da estrutura extra-corporativa, conforme assinalam Diniz e Boschi:

a modernização e o fortalecimento do papel político dos empresários, pós-anos 80 (grifo meu), não conduziu a uma ruptura com seu padrão histórico de atuação. Do ponto de vista da organização de interesse do grupo, as modificações referidas levaram a uma flexibilização da estrutura corporativa pela criação de canais alternativos dotados de maior autonomia, mas não à eliminação da estrutura tradicional (2000: 25).

Quanto à manutenção do sistema de representação corporativo, no cenário pós-reformas política, institucional e econômica, a despeito da quebra de monopólio da representação corporativa e da eliminação dos espaços de negociação corporativa localizados no interior da burocracia pública, conforme argumentos desenvolvidos por Diniz (2000, 2004, 2005, 2006) e Diniz e Boschi (2000, 2004), não se pode negar a importância atribuída ao papel da CNI como representante do empresariado industrial junto a algumas instâncias políticas, no contexto atual. De acordo com Diniz, a CNI representa os interesses do setor privado industrial nos seguintes organismos do Governo Federal: Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social do BNDES; Conselho Nacional dos Recursos Hídricos; Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), entre outros Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda. Além desses, merece referência a participação da CNI no Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Diniz e Boschi argumentam em seus trabalhos sobre as formas de representação do empresariado industrial que, ao longo das décadas de 1980 e 90, o sistema corporativo, hegemônico desde a década de 1930, sofreu um processo de esvaziamento e perda de prestígio, que se agravou em função do “desmonte das arenas corporativas de negociação empresário-Estado no interior da burocracia pública”, nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso⁴⁶. Conforme demonstram os autores, o processo de enfraquecimento do sistema de representação corporativo se agravou na década de 90, quando se observa o desmonte das bases institucionais do Estado desenvolvimentista, que contribuiu,

⁴⁶ Conforme enfatiza Diniz (2004), na década de 1990 observou-se a extinção de órgãos importantes onde se estabeleciam as relações institucionalizadas entre os setores público e privado, no âmbito das políticas industrial e comercial, a exemplo do Conselho Interministerial de Preços (CIP), Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), Comissão de Política Aduaneira (CPA), Carteira de Comércio Exterior (CACEX), Conselho de Comércio Exterior (CONCEX). De acordo com a autora, no governo de Fernando Henrique, foram extintos os últimos canais institucionalizados de negociação entre os setores público e privado, visto que Comissões e Conselhos Econômicos, integrados por técnicos e lideranças empresariais desapareceram do quadro de agências setoriais de natureza consultiva ou deliberativa.

sobretudo, para aprofundar o esgotamento desse sistema. Diante disso, Diniz argumenta que a presença da CNI nos espaços consultivos e deliberativos, acima indicados, é “uma participação contida num espaço específico e lateral, fora das instâncias nas quais se tomam as decisões estratégicas responsáveis pela definição das linhas mestras da política governamental” (2004: 20).

A instauração de uma nova ordem econômica centrada no mercado, que tem início com o governo Collor e se consolida com o governo de Fernando Henrique Cardoso, ao longo da década de 90, provocou importantes mudanças no perfil da economia brasileira e na organização social do país. Como ressalta Diniz:

nos anos 90 redefine-se drasticamente a agenda pública e criam-se condições políticas para a implementação de um conjunto de reformas voltadas para implementar uma nova ordem centrada no mercado. Além da ênfase nas reformas econômicas, como a privatização, a liberalização comercial e a abertura externa, desencadeia-se o processo de reformas constitucionais. Tem início uma fase de desconstrução legal e institucional que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente (2004: 3-4).

Nesse contexto, conforme assinala Diniz, a economia brasileira passa por profundas mudanças, especialmente na estrutura física de setores produtivos de ponta, quando são observados inúmeros casos de falências, fusões e aquisições, o que provocou o desaparecimento de empresas tradicionais e a associação de outras a grandes corporações nacionais. Observa-se, conseqüentemente, um processo de “reconfiguração do mundo empresarial”, que se traduziu tanto no desaparecimento ou no deslocamento de lideranças empresariais expressivas e no esvaziamento de lideranças, símbolos do antigo modelo, como na revitalização de organizações tradicionais, como enfatiza a autora:

lideranças expressivas, ligadas ao antigo modelo, perderam espaço, abaladas pelos efeitos da abertura descontrolada e do acirramento da concorrência dos produtos estrangeiros. Além disso, entidades que se destacaram no antigo padrão, esvaziaram-se politicamente, como a ABIMAQ e o SINDIPEÇAS, ou experimentaram mudanças substanciais, como é o caso da ABDIB. Outras experimentaram um processo de revitalização, modernizando-se e aperfeiçoando seus recursos técnicos, como é o caso da CNI (2000: 24).

2.2.1 – A revitalização da CNI no novo contexto econômico, político e institucional

A CNI, entidade de cúpula do empresariado industrial brasileiro, desde a década de 1930⁴⁷, em face das mudanças econômicas, políticas e institucionais vividas nas duas últimas décadas do século XX, passou por um processo de revitalização, conforme ressalta Diniz (2000; 2004). De acordo com as análises da autora, embora este processo de revitalização não tenha representado uma transformação radical no papel que essa entidade representa para o conjunto do setor, permitiu-lhe maior dinamismo e prestígio junto aos seus representados, além de maior representatividade.

Conforme já foi mencionado, o processo de revitalização da CNI reflete um conjunto de fatores relacionados à nova ordem econômica e à nova institucionalidade criada no Brasil, ao longo da década de 90. Esse novo contexto impôs desafios à classe, em geral, e à CNI, em particular, que, apesar do enfraquecimento da estrutura corporativa, se manteve como organização de cúpula no sistema de representação de interesses do empresariado industrial. Em tal contexto, a CNI passa por um processo de modernização, que envolve investimento na reengenharia das estruturas de funcionamento da entidade e na profissionalização e especialização do seu corpo técnico (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Atuando em um novo cenário nacional e internacional, a partir dos anos 90, o principal objetivo da CNI passou a ser o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro e sua integração à economia mundial. Merece ser salientado, também, que, além das mudanças de natureza econômica e política, em geral, que caracterizam a nova ordem econômica e a nova institucionalidade no Brasil e que impulsionaram a revitalização da CNI, outro fator que provocou mudanças na estrutura de funcionamento da CNI foi a expansão do ambientalismo no mundo. Diante desse fato, no contexto atual, a missão da CNI passou a ser “defender e representar a indústria na promoção de um ambiente favorável aos negócios, à competitividade e ao desenvolvimento sustentável do Brasil”⁴⁸.

De acordo com Diniz e Boschi (2004), uma das mudanças observadas na CNI consistiu na reestruturação e na ampliação de seus conselhos temáticos os quais passaram a

⁴⁷ Em 25/01/1933, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul e o Centro da Indústria de Juiz de Fora fundaram a Confederação Industrial do Brasil, que exerceu suas funções até 1938, quando foi criada a CNI. Fazem parte da CNI as Federações de Indústrias existentes no país, de reconhecimento oficial da autoridade competente e que se constituem institucionalmente, em seus elementos integrantes. (CNI – História e concretização do pensamento industrial. CNI: Rio de Janeiro, 1988).

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.cni.org.br/f-mp.htm>>. Acesso em jun./2007.

formular propostas para dez diferentes áreas, a saber: política industrial, desenvolvimento tecnológico, relações de trabalho, integração nacional e internacional, comércio exterior, responsabilidade social, meio ambiente e assuntos legislativos (Box 2).

Box 1 – Conselhos da Confederação Nacional da Indústria

A CNI mantém Conselhos Temáticos Permanentes, cuja função é assessorar as decisões de seus órgãos institucionais. São compostos por líderes empresariais, representantes de Federações e Associações Setoriais da Indústria.

Conselho Temático Permanente da Micro e Pequena Empresa: tem por atribuição realizar estudos e propor estratégias relacionadas com as questões de interesse das micro e pequenas empresas industriais.

Conselho Temático Permanente de Política Econômica: estuda as mudanças na política econômica, traça cenários, formula propostas, acompanha a conjuntura e avalia e propõe políticas nas áreas monetária e fiscal.

Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico: acompanha a elaboração e a aplicação das políticas que dizem respeito ao desenvolvimento industrial e tecnológico, além de apresentar subsídios para o seu aperfeiçoamento.

Conselho Temático de Integração Internacional: analisa a política de comércio exterior brasileira e orienta o relacionamento da CNI com órgãos governamentais responsáveis por sua implementação, com formulação de novas propostas. Acompanha a atualização da legislação e promove a integração da indústria brasileira com o mercado mundial.

Conselho Temático Permanente de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social da CNI: acompanha e apresenta propostas de alterações da legislação sindical e trabalhista, orientado pelo princípio da modernização e da harmonia das relações entre capital e trabalho.

Conselho Temático Permanente de Assuntos Legislativos: tem a missão de analisar e orientar a ação política da CNI junto ao Congresso Nacional, constituindo o acompanhamento e a busca de influência no processo legislativo ordinário e no de emendas à Constituição suas principais tarefas.

Conselho Temático Permanente de Infra-estrutura: tem a responsabilidade de avaliar, acompanhar e propor sugestões sobre a disponibilidade e qualidade da infra-estrutura no Brasil, principalmente nas áreas de energia, transportes e telecomunicações.

Conselho Temático Permanente de Meio Ambiente: acompanha a legislação e as imposições das normas de manutenção do equilíbrio ambiental através da ISO 14000. Formula linhas de ação para aumentar a competitividade das indústrias a partir da preservação do meio ambiente.

Conselho Temático Permanente de Integração Nacional: estuda as diferenças regionais, as desigualdades sociais e a diversidade dos recursos naturais, a fim de propor alternativas para um sólido desenvolvimento do País, que se realize de forma equilibrada tanto nas suas dimensões econômicas e sociais quanto na territorial.

Conselho Temático Permanente de Responsabilidade Social: tem por responsabilidade estimular o desenvolvimento integrado e em rede de ações e iniciativas de responsabilidade social nas federações, associações industriais e empresas industriais.

Fonte: Site <<http://www.cni.org.br/f-mp.htm>>. Acesso em junho de 2007.

Além das mudanças na atuação dos conselhos temáticos e na sua ampliação houve, também, importantes mudanças referentes à sua composição, pois passaram a incorporar, além das organizações corporativas, um conjunto de associações setoriais nacionais, a exemplo da ABDIB, Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores e Empresas Associadas (ANFAVEA), entre outras.

Outro aspecto da modernização da CNI, conforme enfatizam Diniz e Boschi, foi a expansão e o aperfeiçoamento de seus quadros técnicos, bem como o reforço de suas funções de assessoria em diferentes campos, até mesmo no acompanhamento dos trabalhos do Congresso Nacional, além da produção e da divulgação de informações relevantes sobre questões econômicas e políticas de interesse de seus associados. A CNI, através do seu departamento de pesquisas, passou a promover estudos específicos para avaliar o impacto das políticas governamentais sobre os diferentes setores industriais, realizando, ainda, consultas sistemáticas sobre as opiniões dos empresários acerca dos rumos da economia e outros assuntos da pauta empresarial.

Merece ênfase neste estudo a ação de representação e prestação de serviços em duas áreas específicas, que integram o conjunto de áreas de interesse do empresariado industrial: ação legislativa e meio ambiente. A ação legislativa é de competência do Conselho de Assuntos Legislativos (CAL), que desenvolve as seguintes ações: acompanhamento de projetos; ação de influência e mobilização; depoimentos no Congresso Nacional; organização de um banco de dados eletrônico com informações de proposições legislativas do Congresso (Legisdata); desenvolvimento de ações de disseminação de informação; elaboração da agenda legislativa; elaboração de estudos e publicações⁴⁹.

A estruturação atual e a dinamização do conselho de assuntos legislativos da CNI refletem, em boa medida, as mudanças observadas no sistema de representação de interesses do empresariado industrial com o fechamento das arenas corporativas de negociação junto à esfera pública, assim como a valorização do Legislativo como espaço de interlocução e como *locus* privilegiado para o exercício da influência e do poder de negociação dos grupos empresariais, conforme assinala Diniz (2004). Portanto, o fortalecimento do Legislativo como arena de negociação faz com que a CNI se estruture para colocar em prática ações estratégicas a fim de influenciar as decisões políticas que tenham impacto direto ou indireto sobre os

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.cni.org.br/f-mp.htm>>. Acesso em maio de 2007.

interesses do empresariado industrial. Com essa perspectiva foi criada a Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL), no âmbito do CAL.

A COAL tem como alvo o Congresso Nacional e desenvolve um conjunto de atividades, acompanhando os trabalhos legislativos, divulgando informações sobre os projetos de lei e articulando alianças em torno de suas posições, visando a influenciar na aprovação de projetos que sejam convergentes com os interesses do empresariado industrial ou na rejeição daqueles que ameacem os seus interesses. Conforme referências feitas por Diniz (2004) e Mancuso (2004), a criação da COAL representa uma inovação institucional no âmbito da CNI que torna a atuação do empresariado industrial, no processo de produção legislativa, uma ação altamente especializada. Além do mais, torna público e oficial o *lobby* do empresariado industrial junto ao Congresso Nacional, especialmente a partir de 1996, quando passa a ser editada e a circular nos meios empresariais a Agenda Legislativa da Indústria. Na Agenda Legislativa são divulgadas, anualmente, as informações referentes aos vários projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, contendo explicações detalhadas de cada projeto (ementa e onde está tramitando), a posição da CNI em relação a eles (convergente ou divergente), além da justificativa para a posição adotada.

De acordo com Diniz, a criação da COAL, no âmbito da CNI, é uma das inovações dessa entidade, que está associada à centralidade da atividade parlamentar. Em síntese:

trata-se de uma assessoria para assuntos legislativos que tem por objetivo o acompanhamento dos trabalhos legislativos de interesse para o empresariado industrial, fornecendo informações para as diferentes entidades de classe acerca dos principais projetos e, ao mesmo tempo, encaminhando aos parlamentares não apenas dados, mas sugestões formuladas pelas organizações empresariais (2004: 22).

Entre os vários temas que integram a Agenda Legislativa da indústria e integram, portanto, o conjunto de áreas de interesse do empresariado industrial, merece referência, neste trabalho, o tema meio ambiente. Conforme análise no item 2.1, em função de vários fatores, a questão ambiental foi incorporada à agenda do empresariado industrial, particularmente ao longo dos últimos 20 anos. Por conseguinte, a criação do Conselho Temático Permanente de Meio Ambiente (COEMA), no âmbito da CNI, se dá em resposta ao processo de incorporação da dimensão ambiental à agenda do empresariado industrial. Esse conselho tem como missões, conforme informações disponibilizadas no site da CNI: prestar orientação no uso racional dos recursos naturais; dar informações sistemáticas sobre as normas ambientais ISO 14000; fazer acompanhamento do Grupo de Apoio à Normalização Ambiental; elaborar projetos e estudos sobre o tema meio ambiente; formular política de gestão ambiental;

participar no Programa Nacional de Saúde Ocupacional e Meio Ambiente; prestar apoio a programas de controle de poluição.

A incorporação do tema meio ambiente à Agenda Legislativa da Indústria, no capítulo que trata da regulamentação da economia, mostra a necessidade que sente o empresariado industrial de influenciar nas diretrizes da política nacional de meio ambiente para que elas não se “transformem em medidas inibidoras ou retardadoras do desenvolvimento econômico e social”, conforme enfatiza a CNI. Em outros termos, pode-se dizer que a atuação política dessa entidade, neste campo, tem como principal objetivo diminuir o grau de restrição dos instrumentos de regulação ambiental, ainda que, no discurso, esse objetivo seja explicitado como preocupação com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Na Agenda Legislativa de 1997, a nota introdutória enfatiza, entre outras coisas, que:

a proteção mais adequada do meio ambiente é aquela que concilia as exigências da preservação da natureza com as do desenvolvimento econômico, dentro da moderna concepção do desenvolvimento sustentável; as normas e exigências de proteção ambiental não podem distorcer a livre concorrência, nem instituir protecionismo em detrimento do livre acesso de produtos e serviços aos mercados interno e internacional (ALIN, 1997: 20).

Conforme nota introdutória ao capítulo destinado ao Meio Ambiente na Agenda Legislativa de 2004, a ação da CNI junto ao Congresso Nacional deve ter como referência as seguintes metas:

a) as regras ambientais não podem ser elaboradas/interpretadas de maneira a consubstanciar medidas inibidoras ou retardadoras do desenvolvimento econômico e social; b) a gestão ambiental e de recursos hídricos, em suas diversas formas, deve ser vista como fonte potencialmente geradora de riquezas e oportunidades de negócios (ALIN, 2004: 31).

A participação da CNI nas arenas decisórias da política ambiental não se restringe ao Congresso Nacional, onde atua na forma de *lobby*, pressionando atores políticos estratégicos para que levem em consideração os interesses do empresariado industrial em suas decisões referentes aos projetos de lei em tramitação. O *lobby* feito por representantes do empresariado industrial, especialmente por profissionais vinculados à COAL/CNI, ao longo do processo de produção legislativa, é um exemplo de pressão política por “fora do processo”, ou participação política em caráter extra-oficial, que coexiste com outras formas diretas de atuação, a exemplo da representação do empresariado na Câmara dos Deputados. Tais questões são analisadas, a partir de situações específicas, no capítulo III deste trabalho.

Além das duas formas de atuação no âmbito do Legislativo, merece referência a participação da CNI no CONAMA, onde atua em importantes instâncias deliberativas. Além da importante participação nas Câmaras Técnicas e no Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), órgãos que integram a estrutura do CONAMA, diversas organizações que representam os interesses do empresariado industrial (sindicatos e associações) participam dos Grupos de Trabalho que são criados no CONAMA para discutir e apresentar as primeiras versões de propostas de resolução. Portanto, tal qual ocorre no Legislativo, a representação de interesses do empresariado industrial no âmbito do CONAMA se dá de forma direta e indireta. As regras criadas com o novo desenho institucional do CONAMA, a partir da criação dos Grupos de Trabalho, possibilitam as duas formas de atuação política de representantes do empresariado industrial no processo de formulação das normas ambientais.

De forma similar, tanto no Legislativo quanto no CONAMA, a pressão política do empresariado industrial não só se realiza “por dentro” do processo de produção das normas ambientais, mediante a participação prevista regimentalmente, mas também “por fora” do processo. No Legislativo, atuam, simultaneamente, parlamentares e lobistas, representantes do empresariado industrial; no CONAMA, de igual forma, atuam simultaneamente, conselheiros e convidados, representantes do empresariado industrial. Assim, sob a influência das várias formas de atuação do empresariado industrial nas duas arenas políticas (*lobby*, representação formal e participação) as diretivas da política ambiental têm sido formuladas e reformuladas, ao longo das últimas décadas.

Embora a CNI atue em importantes espaços nas arenas de decisão da política ambiental e tenha incorporado em sua agenda a questão do meio ambiente, assim como ocorreu em outras áreas, surgiram novas organizações representantes dos interesses do empresariado industrial, com atuação no campo ambiental, que passaram a atuar junto com as organizações corporativas. Dentro dessa perspectiva situa-se a criação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), objeto de análise do próximo item.

2.2.2 – A atuação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS como ator político relevante

O Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) é uma organização privada, criada em 1997, que representa uma coalizão dos maiores grupos empresariais do Brasil. As empresas associadas a esse conselho atuam nas mais variadas atividades, dos mais diversos setores produtivos: capital financeiro, produção e distribuição de energia, transporte, siderurgia, metalurgia, construção civil, bens de consumo em geral e prestação de serviços. Entre os associados, encontram-se grandes empresas, com destaque para: Alcoa Alumínio S/A, CVRD, Ambev – Cia Brasileira de Bebidas, Coca-Cola Indústrias Ltda, Aracruz Celulose S/A, Banco do Brasil S/A, Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Furnas Centrais Elétricas S/A, Petrobrás, Grupo Votorantim, entre outros⁵⁰.

Criado no contexto da globalização da economia e do fortalecimento das mais diversas vertentes do ambientalismo no mundo, “o CEBDS integra uma rede global de mais de 50 conselhos nacionais que estão trabalhando para disseminar uma nova maneira de fazer negócios ao redor do mundo”. Este conselho é um dos membros do *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD – Conselho Mundial de Negócios pelo Desenvolvimento Sustentável), organização que representa os interesses de 185 grupos empresariais multinacionais, que faturam anualmente US\$ 6 trilhões e geram 11 milhões de empregos diretos⁵¹.

Entre os fatores que contribuíram para a criação do CEBDS, no Brasil, destacam-se: a existência de um cenário mundial e nacional que demanda preocupação com a questão ambiental; a necessidade de o empresariado se adaptar à realidade de uma economia globalizada mais competitiva; a maior atenção do setor financeiro e das seguradoras em relação ao passivo ambiental das empresas e a busca de investidores para empresas de tecnologia limpa (AZEVEDO, 2003).

⁵⁰ As empresas associadas ao CEBDS têm faturamento anual correspondente a 40% do PIB nacional e geram juntas mais de 600 mil empregos diretos e um número mais expressivo ainda de empregos indiretos. Disponível em: <<http://www.cebds.org.br/cebds/cebds-quem-somos.asp>>. Acesso em 13/06/2007.

⁵¹ O WBCSD é uma organização, criada em 1995, resultante de uma coligação de 190 líderes mundiais, que se constituiu com o objetivo de estimular os princípios do desenvolvimento sustentável, no meio empresarial. Seus associados são ligados a empresas de mais de 35 países de 20 importantes setores industriais. O WBCSD, com sede em Genebra, na Suíça, é integrado por uma rede global de Conselhos Empresariais para o Desenvolvimento Sustentável, localizados na África, Ásia, Europa, América do Sul e do Norte, além da Oceania. Disponível em: <<http://www.wbcscd.ch/aboutus/members.htm>>. Acesso em junho de 2007.

A estrutura de funcionamento do CEBDS é formada por cinco câmaras técnicas (Biodiversidade e Biotecnologia; Energia e Mudança do Clima; Responsabilidade Corporativa; Comunicação e Educação para a Sustentabilidade; Legislação Ambiental), nas quais são discutidas e elaboradas as diretivas para a atuação do conselho junto aos seus associados. Além das atividades desenvolvidas nas câmaras técnicas, são realizados, periodicamente, Fóruns de Responsabilidade Social, com o objetivo de promover troca de experiências e discussões sobre temas específicos, em diferentes regiões do país (AZEVEDO, 2003).

De acordo com as informações oficiais disponíveis, o CEBDS consolidou sua posição como principal representante do setor empresarial, liderando um revolucionário processo de mudança no modelo econômico: a transformação do modelo econômico tradicional em novo paradigma, denominado de desenvolvimento sustentável. Para a realização de sua missão, desenvolve ações em parceria com ONGs e instituições acadêmicas, procurando sensibilizar e mobilizar empresas para que esta visão seja ampliada. Conforme destacam os seus membros:

o CEBDS trabalha em parceria com as mais renomadas instituições acadêmicas e organizações não-governamentais, como também atua como porta-voz das empresas junto aos governos, não apenas para defender os interesses específicos de seus associados, mas, principalmente, para construir uma política geral de desenvolvimento sustentável em benefício da sociedade brasileira. (Disponível em: <<http://www.cebds.org.br/cebds/cebds-quem-somos>>. Acesso em jun. de 2007).

A atuação do CEBDS nas arenas políticas, embora bastante localizada, tem papel importante no processo de discussão de temas relevantes, a exemplo da mudança climática, do patrimônio genético, da biotecnologia, entre outros. De acordo com informações disponíveis, esse conselho tem procurado estreitar sua relação com o Governo Federal, participando de importantes fóruns de discussão. Com essa perspectiva este conselho integra, atualmente: a Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21; o Grupo Institucional de Produção Mais Limpa; o Fórum Brasileiro de Mudança Climática; o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; o Fórum de Competitividade e Biotecnologia, entre outros órgãos que operam em nível ministerial. Nesses espaços, a ação do CEBDS tem sido de:

estimular e apoiar o aprimoramento da regulamentação dos instrumentos legais, especialmente a otimização do licenciamento ambiental; a definição de critérios claros e homogêneos para a compensação ambiental; o estabelecimento de padrões ambientais; a criação de incentivos; a implantação do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente; e das penalidades disciplinares ou compensatórias a infrações ambientais (Disponível em: <<http://www.cebds.org.br>>. Acesso em junho de 2007).

Conforme destaca Azevedo (2003), sendo o CEBDS uma entidade de representação empresarial, exerce a função de interlocutor entre o meio empresarial, o poder público, as instituições de produção científica e a sociedade civil, em geral, para abordagens de temas relacionados à questão do desenvolvimento sustentável. Portanto, é com essa perspectiva que participa de entidades públicas, das conferências internacionais de meio ambiente (a exemplo da Rio+10, onde teve importante participação), de fóruns que tratam de problemas ambientais globais, como a discussão sobre mudança climática e diversidade biológica, entre outros.

Diferente de outras organizações que representam os interesses do empresariado, em diversas áreas de seus interesses, a exemplo das organizações corporativas (CNI, federações, sindicatos e associações de classe), o CEBDS atua exclusivamente na área do meio ambiente, o que está explícito nos seus objetivos principais:

ser porta voz do setor empresarial no processo de implantação do desenvolvimento sustentável no Brasil; participar do processo de definição de políticas, junto ao governo federal, que conduzam à sustentabilidade; promover diálogo entre a comunidade empresarial, as ONGs, as Universidades e a sociedade civil, em geral; implementar os princípios de Ecoeficiência e Responsabilidade Social Corporativa nas empresas; participar da revisão de regulamentação da Legislação Ambiental e da Política Nacional de Biodiversidade; contribuir para a formulação de um modelo para atuação empresarial em relação à questão das mudanças climáticas (Disponível em: <<http://www.cebds.org.br>>. Acesso em junho de 2007).

Por isso, o CEBDS se autodefine como uma entidade empresarial que tem como meta disseminar no meio empresarial brasileiro o conceito de desenvolvimento sustentável, contribuindo para que as empresas assumam uma conduta pautada por esse conceito. De acordo com representantes do Conselho, “sua atuação junto às autoridades governamentais visa não só à defesa dos interesses empresariais, mas, fundamentalmente, colaborar para a elaboração de uma política de desenvolvimento sustentável no Brasil” (AZEVEDO, 2003: 15).

Olhando por outro ângulo, pode-se compreender o CEBDS como uma organização empresarial que atua em defesa dos interesses de seus associados, visando a obter ganhos de eficiência e competitividade seguindo os preceitos da ecoeficiência. Para isso, esse conselho atua como “veículo de intermediação privilegiada”⁵², nas relações entre o meio empresarial, o Estado e a sociedade, para abordagens de temas relacionados à questão do desenvolvimento sustentável.

⁵² Estudiosos do tema ressaltam que as organizações sociais são estruturas de intermediação entre os grupos sociais, as autoridades públicas e a sociedade. Nesse sentido, as associações e as entidades de representação empresarial, a exemplo do CEBDS, podem ser compreendidas como veículos de intermediação privilegiada nas relações entre empresários, sociedade e Estado (CAPELLIN et al, 2001, apud AZEVEDO, 2003).

A atuação do CEBDS como porta-voz das empresas junto ao governo, em parceria com as Universidades e com ONGs ambientalistas, pode ser vista a partir de algumas experiências, conforme destaques disponíveis no site do conselho:

Com apoio do CEBDS, o Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, realiza, em sua sede, no Rio de Janeiro, o Seminário Medidas Compensatórias Ambientais: “Avaliação dos Setores Público, Privado e das Organizações Cíveis Ambientais”, onde são discutidos pontos que o setor produtivo considera ainda nebulosos. Fernando Almeida, presidente do Conselho, informou que a idéia é que a partir do seminário sejam obtidas prerrogativas que possam influenciar a Câmara Técnica do CONAMA, que ainda está trabalhando na questão para que ela seja passível de ser utilizada. A lei institui o valor mínimo a ser exigido das empresas, que equivale a 0,5% dos custos totais para a implantação do empreendimento, mas não há valor máximo.

O CEBDS, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o World Resources Institute (WRI), realizarão o workshop “O Protocolo de Gases de Efeito Estufa (GHG Protocol) e o Desafio da Gestão do Tema das Mudanças Climáticas no Ambiente Corporativo”, no Salão Nobre da FGV. O evento tem como principal objetivo apresentar a ferramenta *GHG Protocol* e promover discussão sobre os desafios de empresas brasileiras na gestão do tema Mudanças Climáticas.

Evidências empíricas mostram que a representação dos interesses do empresariado junto às arenas políticas onde são formuladas as diretrizes da política ambiental brasileira se dá tanto na esfera do Legislativo, quanto na do Executivo, especialmente no âmbito do CONAMA. Nesse sentido, o CEBDS, por considerar que a legislação ambiental está em contínuo processo de aperfeiçoamento e atualização, representa o empresariado brasileiro, junto às esferas decisórias, acompanhando e analisando os trabalhos do Congresso Nacional, do CONAMA e de todos os atos do Executivo em relação à legislação ambiental. Além de acompanhar e analisar as proposições que são discutidas no Legislativo e no CONAMA, quando necessário, o Conselho sugere alterações ou adequações para que os instrumentos legais da política ambiental sejam mais efetivos e mais condizentes com a realidade brasileira⁵³.

A atuação do CEBDS junto às instâncias decisórias localizadas na esfera federal se dá, também, em parceria com entidades estaduais de meio ambiente, a exemplo do Protocolo de Intenções, assinado entre a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e o CEBDS, conforme destaque:

⁵³ Disponível em: <<http://cebds.dynalias.net/cebds/busca.asp>>. Acesso em 15/06/2007.

O Protocolo de Intenções ABEMA / CEBDS – Um acordo de cooperação firmado entre o setor privado e a administração pública dos Estados brasileiros, durante reunião conjunta realizada pelo CEBDS e pela ABEMA, de 6 a 8 de outubro de 2004, estabeleceu uma união de esforços para otimizar, padronizar, dar transparência e agilidade ao licenciamento ambiental (<http://cebds.dynalias.net/cebds/busca.asp>. Acesso em junho de 2007).

Por fim, merece ênfase a atuação do CEBDS na organização de eventos, de caráter internacional, com o propósito de difundir conhecimentos e experiências sobre temas ambientais que integram a agenda do empresariado, a exemplo do 2º Congresso Ibero-Americano sobre Desenvolvimento Sustentável, realizado em abril de 2007, na cidade de São Paulo. Promovido pelo CEBDS e pelo WBCSD, em sua versão 2007, o Congresso Ibero-Americano sobre Desenvolvimento Sustentável, com o tema “Mundo Sustentável: visão, papéis, riscos e senso de urgência”, trouxe para conhecimento do público-alvo casos de iniciativas concretas para demonstrar o caminho promissor e urgente do desenvolvimento sustentável. Faziam parte da pauta de discussão os temas: “Mercados do Amanhã – Tendências globais e suas implicações para as empresas”, “Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável”, “Segurança Energética e Geopolítica do Clima” e “Empresas e o Combate à Pobreza”⁵⁴.

⁵⁴ Informações disponíveis em: <http://www.redeambiente.org.br/c_eventos.asp>. Acesso em 15/06/2007.

2.3 – Articulação de interesses do empresariado industrial junto ao sistema político brasileiro: a combinação de velhas e novas formas de representação de interesses

Com o desenvolvimento da atividade industrial no Brasil, observa-se o fortalecimento do empresariado industrial como ator político e o aperfeiçoamento e diversificação de sua capacidade de articulação e de pressão junto ao Estado, em diferentes contextos. Diniz (1978, 2000) e Diniz e Boschi (1978, 2000, 2004), em seus estudos sobre empresariado industrial e seu padrão de relacionamento com o Estado no Brasil, procuram explicar até que ponto o empresariado industrial teve um peso maior do que se supõe na formulação de políticas e nos processos decisórios, desde os anos 30 até os dias atuais, contrariamente ao que se argumenta em boa parte da literatura política brasileira. Esses autores, com base em pesquisas empíricas, contrapõem-se ao argumento presente na literatura política brasileira, que destaca a irrelevância política do empresariado industrial, a sua fragilidade e posição subordinada face a outros grupos sociais e ao Estado, seja na primeira fase do desenvolvimento industrial no Brasil (1930 a 1945), seja nos períodos mais recentes. Diniz e Boschi se contrapõem, portanto, a uma hipótese bastante corrente entre cientistas políticos brasileiros, que pondera ou minimiza a força do empresariado industrial como grupo de interesse, ou como ator político capaz de impor ao conjunto da sociedade um projeto próprio de dominação.

Diniz e Boschi criticam diferentes análises do comportamento político do empresariado industrial, como classe, as quais convergem em relação à descrição desse grupo de interesses como dotado de um fraco poder de influência junto aos centros de decisão governamental. Suas críticas são endereçadas tanto às análises que enfocam a relação Estado e sociedade civil nas condições do capitalismo periférico e industrialização tardia (ver análises de Otávio Velho, 1976), quanto às abordagens que destacam as limitações derivadas do tipo de cultura política prevalecente no Brasil (conforme análises de Simon Schwartzman, 1975). Em seus estudos, os autores analisam as diversas modalidades de acesso do setor privado ao Estado, mas o cerne de suas análises remete à identificação dos canais de acesso e dos padrões de influência efetivamente utilizados pelo empresariado industrial, assim como ao exame detalhado de algumas das modalidades de mediação.

Na estrutura do regime autoritário de 1964 – terceiro momento no processo de constituição do empresariado brasileiro como ator político⁵⁵ –, Diniz e Boschi (1978: 170) identificaram quatro modalidades de inter-relacionamento entre a esfera privada e o Estado, a saber: 1) estrutura de representação oficial de interesses, organizada em moldes corporativos (sindicatos, federações e Confederação Nacional da Indústria – CNI); 2) estrutura extra-corporativa, constituída pelas associações paralelas, agregando os interesses de setores específicos da indústria, a exemplo da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB); 3) anéis Burocráticos, que representam uma modalidade resultante das estruturas anteriores em ação; 4) contatos pessoais, via órgãos de classe.

Ainda de acordo com a perspectiva de Diniz e Boschi, no contexto institucional mais recente, com o advento da Nova República, a partir de 1985, o empresariado industrial adquiriu maior visibilidade em sua atuação política, tendo assumido um papel mais ativo, seja por intermédio de suas lideranças, seja por intermédio das entidades de cúpula, a exemplo da FIESP. Verificou-se, também, nas décadas de 1980 e 90, um estreitamento dos vínculos empresariais com segmentos de uma nova tecnocracia, que passa a ocupar posições centrais no aparelho de Estado. Além do fortalecimento dos vínculos com a burocracia pública, observou-se a revalorização da atuação do empresariado na arena parlamentar, seja com a eleição de representantes das classes empresariais para compor o Poder Legislativo, no âmbito federal, seja com ativação da prática de *lobbies* empresariais durante o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, no período de 1986 a 1988.

Na última década do século XX, quando se dá o processo de transição de um modelo de desenvolvimento presidido pelo Estado para um modelo centrado no mercado, com a implementação das reformas neoliberais (destacando-se a reforma do Estado, a abertura comercial e o processo de privatizações), foram observadas mudanças substanciais na representação de interesses do empresariado industrial. Nesse contexto, a relação Estado e empresariado industrial, no Brasil, assumiu novas formas, tendo havido uma reconfiguração do sistema de representação de interesses, assim como alteração da lógica de funcionamento deste – fortalecimento da estrutura dual: organizações corporativas e novas organizações, de base associativa. Conforme assinalam Diniz e Boschi (2004: 61-62), “nesse contexto a

⁵⁵ De acordo com Diniz e Boschi, o primeiro momento da evolução histórica do empresariado brasileiro e o fortalecimento de seu papel como ator político, corresponde às fases iniciais do processo de mudança da sociedade brasileira em direção urbano-industrial, observado ao longo do período de 1930 a 1945; o segundo momento corresponde à década de 1950, marcado por significativos investimentos no setor industrial e pela projeção nacional de uma das principais entidades de classe do setor industrial, a Federação da Indústria do Estado de São Paulo – FIESP (2004: 48-49).

dinâmica associativa passa a se pautar pelos princípios da adesão voluntária e da operação de incentivos seletivos, por contraste ao predomínio da compulsoriedade, característica do momento anterior”.

Ainda segundo esses autores, diante dos desafios impostos pela reforma econômica, política e institucional, o empresariado brasileiro, mais precisamente o empresariado industrial, estruturou um sistema de representação complexo e diferenciado internamente, eficiente no sentido de facilitar o acesso ao aparelho de Estado, contornando as restrições impostas em diferentes momentos, especialmente a partir do desmonte das arenas corporativas de negociação Estado-empresário, verificado nas décadas de 1980 e 90.

É, pois, esta estrutura, dotada de maior flexibilidade e profissionalizada, especialmente no que tange à adoção de novas estratégias de ação (pressão política), que passou a coordenar a ação empresarial, nos últimos anos do século XX, quando a questão ambiental passou, definitivamente, a fazer parte da pauta de discussões políticas, no Brasil.

Além das reformas e das mudanças estruturais na economia, que afetaram sensivelmente as bases do capitalismo industrial no Brasil e impulsionaram novas formas de representação de interesses, os últimos anos do século XX foram marcados pelo agravamento da crise ambiental, que, a princípio, foi diretamente relacionado à atividade industrial. Portanto, as pressões políticas por mudanças de conduta em relação ao meio ambiente, desencadeadas, inicialmente, na Europa e nos Estados Unidos e, posteriormente, em todo o Ocidente, provocaram níveis mais elevados de articulação de interesses, ou seja, de mobilização política de grupos de interesse em defesa do meio ambiente e de focos de conflitos entre estes grupos e aqueles que se sentiam ameaçados por uma nova modalidade de intervenção política, isto é, por um novo padrão de regulação ambiental, reivindicado pelos movimentos ambientalistas. Entre os grupos que viram seus interesses ameaçados com o novo padrão de regulação ambiental encontram-se diversos segmentos do empresariado industrial, que, neste novo contexto, se articulam e adotam novas estratégias de participação e de pressão política, junto ao Estado, seja no âmbito da burocracia pública, seja na arena parlamentar, utilizando-se de diferentes canais de acesso ao sistema político.

Desse modo, no contexto atual, em que a questão ambiental foi definitivamente incorporada à agenda política brasileira, velhas e novas estruturas de representação de interesse (CNI e CEBDS, por exemplo) são mobilizadas e capacitadas a atuar estrategicamente para que as decisões políticas concernentes ao meio ambiente sejam convergentes com os interesses do empresariado industrial, assim como com os ideais

desenvolvimentistas que orientam atores políticos relevantes que atuam no âmbito do sistema político brasileiro.

Nos próximos capítulos serão analisados processos políticos que mostram a articulação de interesses do empresariado industrial junto às arenas relevantes na regulamentação da política ambiental. Procura-se mostrar como o novo contexto institucional, inaugurado com a redemocratização e a Constituição Federal, de 1988, possibilitou a abertura de novos canais de acesso ao sistema político, fomentando uma maior articulação de interesses do empresariado industrial junto ao aparelho de Estado, seja por intermédio da participação política efetiva de velhas estruturas de representação, remodeladas, nos subsistemas políticos, a exemplo da participação da CNI no CONAMA, seja por intermédio de velhas táticas, agora altamente profissionalizadas, de representação de interesses, tais como a adoção de táticas de *lobby* junto aos membros do Congresso Nacional, o que torna o empresariado industrial um ator político cada vez mais decisivo na definição dos mecanismos de regulação ambiental.

Em trabalhos recentes, dentro desse novo quadro de institucionalidade, Diniz (2004, 2006) enfatiza as diferenças que marcaram o padrão de relacionamento entre o empresariado e o poder público nos anos de 1980, 90 e no contexto mais recente. Em termos gerais, segundo a autora, tanto o governo de Fernando Collor quanto o de Fernando Henrique caracterizam-se pela dominância de um modelo insulado de gestão pública, ou seja, pelo predomínio de um estilo tecnocrático de gestão e pelo desmonte das arenas corporativas de negociação, localizadas no interior da burocracia pública. Então, conforme argumenta a autora:

com a institucionalização do estilo tecnocrático de gestão e o desmonte das arenas corporativas no interior do aparelho estatal, sem a criação de um padrão alternativo em substituição ao formato anterior, convergem para a produção de incentivos à prevalência de formas não-institucionais (vínculos informais e contato pessoal) de acesso aos núcleos decisórios centrais. (DINIZ, 2004: 17-18).

Ao analisar a relação Estado e empresariado industrial, no Governo Lula, Diniz (2006) chama a atenção para o que identificou como um novo desenho institucional no interior do aparato estatal, marcado pela criação de novos fóruns de negociação entre empresariado e Estado. Em sua análise, a autora utiliza-se de vários elementos para demonstrar a criação de uma nova estrutura institucional, com a abertura de canais de negociação que tinham sido fechados, por completo, nos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique. Conforme assinala, além da abertura de tais canais, observa-se um maior estreitamento nas relações entre governo e empresariado. A autora ressalta que “a aproximação com o empresariado

transparece não só pela presença de José de Alencar na vice-presidência do país, mas também pela indicação de dois outros empresários para integrar a equipe ministerial”⁵⁶.

O estreitamento da relação entre Estado e empresariado industrial no Governo Lula pode ser visto, também, a partir da criação de novos fóruns de negociação, conforme enfatiza Diniz, a exemplo da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). De acordo com a análise da autora, o CDES foi criado com a finalidade de institucionalizar um espaço de negociação entre Estado e sociedade civil, o que pode ser demonstrado a partir de sua composição, formada por trabalhadores, empresários, movimentos sociais, governo e personalidades expressivas de diversos setores. Quando foi criado, um grande número de empresários foi convidado para integrar o Conselho, que teve a seguinte composição:

o Presidente da República, que o preside; o Ministro Tarso Genro, seu secretário-executivo, e mais 11 ministros, e 90 representantes da sociedade civil, entre os quais, 41 empresários, 13 sindicatos de trabalhadores, 11 movimentos sociais, 10 personalidades, 3 entidades de classe, 2 representantes da cultura, 2 religiosos e 7 representantes das regiões Norte e Nordeste (DINIZ, 2004: 14).

O CNDI é um outro exemplo de fórum de negociação entre Estado e empresários, criado no governo Lula. O CNDI é um órgão de caráter consultivo, criado para formular as diretrizes da política de desenvolvimento industrial, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. É composto por treze ministros e pelo presidente do BNDES, por onze empresários e três representantes dos trabalhadores.

Tanto no CDES quanto no CNDI, a representação do empresariado combina a forma corporativa e a extra-corporativa com a presença de importantes organizações tradicionais, a exemplo da CNI, da FIESP, da FIRJAN e da ABDIB; e novas organizações, a exemplo do IEDI, da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT) e da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ). Além da presença das organizações, destaca-se nesses conselhos a presença de representantes de importantes segmentos empresariais: no CDES, a CSN, o Grupo Gerdau, a Usiminas, o Grupo Pão de Açúcar e a Telemar; no CNDI, Grupo Gerdau, Gradiente, Bracelpa, Ripasa e Coteminas (DINIZ, 2006: 14-15).

⁵⁶ A autora refere-se a Roberto Rodrigues (então presidente da Associação Brasileira de Agribusiness – ABAG, um dos segmentos mais dinâmicos do setor agrícola no Brasil), que assumiu o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e a Luiz Fernando Furlan (presidente do Conselho de Administração da Sadia, um dos maiores grupos na produção e exportação de alimentos) para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (DINIZ, 2006: 12).

Diniz chama a atenção, portanto, para a inovação institucional inaugurada com o governo Lula, que se traduz, em boa medida, na re-institucionalização da relação entre empresário e governo, em um novo formato. O novo desenho institucional, inaugurado com o processo de redemocratização e a Constituição de 1988, que possibilitou à sociedade civil novos canais de acesso ao sistema político e fomentou uma maior articulação de interesses do empresariado industrial junto ao aparelho de Estado, fortaleceu-se e adquiriu novos contornos, no contexto mais recente. Esse fato é uma demonstração do importante papel desempenhado pelo Estado, “como indutor de formas de organização e de atuação do empresariado como ator coletivo”, conforme as argumentações desenvolvidas por Diniz e Boschi (2000).

Seja por intermédio da participação política efetiva de velhas e novas estruturas de representação nas arenas decisórias, seja por intermédio de velhas formas de representação de interesse, agora altamente profissionalizadas, tais como a difusão da prática de *lobby* junto ao Congresso Nacional e ao poder Executivo, o que se vê, nos dois casos, é que o empresariado industrial tem sabido explorar as oportunidades oferecidas pelo sistema político e pelo novo desenho institucional, criado no contexto atual, na tentativa de fazer valer os seus interesses.

Em síntese, a articulação de interesse do empresariado industrial junto às esferas públicas de decisão da política ambiental se dá de diferentes maneiras: a) por intermédio da forma de representação corporativa, tradicional – a exemplo da presença de representantes da CNI, da CNA e da CNC como conselheiros do CONAMA; b) por intermédio da forma extra-corporativa, com a presença marcante de um conjunto variado de associações, entre outras organizações empresariais e representantes de grandes empreendimentos industriais, especialmente nos Grupos de Trabalho deste Conselho; c) por intermédio da prática de *lobby* junto ao Congresso Nacional, durante o processo de produção da regulação ambiental; d) ou na forma de representação direta no Congresso, com a eleição de parlamentares para a Câmara e para o Senado Federal, reforçando uma antiga tendência⁵⁷.

⁵⁷ De acordo com levantamento feito sobre a composição das bancadas formadas por parlamentares eleitos em 2006, entre as principais bancadas com atuação organizada na Câmara e no Senado, os grupos tradicionais de *lobby* no Parlamento continuam a ter forte influência, a exemplo das bancadas: ruralista, com 94 integrantes; empresarial, com 120 integrantes; e sindical, com 60 integrantes. (Disponível em: <http://www.deputadobittar.com.br/images/fotos/070410_ef_congresso_g2>. Acesso em 07/05/2007). Para o DIAP a bancada ruralista na 53ª Legislatura é formada por 96 deputados e 15 senadores, totalizando 111 parlamentares. Disponível em <<http://www.diap.org.br>>. Acesso em julho de 2007.

CAPÍTULO III – EMPRESARIADO INDUSTRIAL E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DA REGULAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO FEDERAL

Com a Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional recuperou grande parte de seus poderes, subtraídos durante a vigência dos governos militares, além de ter ampliado o seu poder em relação à formulação de políticas públicas. Conforme assinalam Figueiredo e Limongi (1999), a nova Constituição brasileira deu ao Congresso o poder de participar efetivamente na formulação de políticas públicas, o que, somado a outras medidas, possibilitou o fortalecimento do Legislativo frente ao Executivo. Conseqüentemente, o Legislativo tornou-se foco de pressão dos grupos de interesse, com destaque para a atuação dos *lobbies* do empresariado industrial.

De acordo com Diniz (2004), diferentemente do que ocorria durante todo o período marcado pela hegemonia do modelo de industrialização substitutiva, quando o Executivo era o espaço privilegiado de articulação dos interesses dos grupos empresariais, ao longo das décadas de 1980 e 1990 ocorreu um significativo deslocamento da ação dos interesses organizados do Executivo para o Legislativo. A autora chama a atenção para a difusão da prática de *lobby*, que ganhou relevância no contexto de elaboração da nova Constituição e passou a ser prática corrente nos períodos seguintes. Ressalta que:

no contexto atual é para o congresso que conflui a participação dos interesses organizados. Com isso, o poder legislativo tende a se tornar crescentemente valorizado como espaço de interlocução, como locus legítimo para o exercício da influência dos grupos econômicos junto ao poder público e como arena de negociação privilegiada. Neste cenário, cabe destacar a reativação dos *lobbies* como instrumento básico de pressão da classe empresarial (2004: 25).

Além do fortalecimento do Legislativo como arena de negociação, Diniz chama a atenção para uma outra questão, igualmente relevante, que é a eliminação das arenas corporativas de negociação, que davam um caráter institucionalizado às relações entre o Poder Público e o empresariado, no período anterior. De acordo com a autora:

desde o início dos anos 90, com a ascensão de Fernando Collor à presidência, vinha ocorrendo o desmonte das arenas corporativas de negociação empresário-Estado no interior da burocracia pública. Assim, observou-se a extinção progressiva de órgãos como o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), a CPA (Comissão de Política Aduaneira), a CACEX (Carteira de Comércio Exterior) e o CONCEX (Conselho de Comércio Exterior), no âmbito das políticas industrial e comercial. Durante o governo Fernando Henrique, foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação, ainda existentes no interior da burocracia governamental, rompendo-se com uma das marcas do antigo modelo corporativo (2004: 19).

Portanto, o fortalecimento do Legislativo como arena política, por um lado, e a eliminação das arenas corporativas de negociação, sem que tenha havido a criação de um novo padrão institucionalizado de articulação de grupos empresariais com o Executivo, por outro lado, induziram a prática do *lobby* como forma de atuação do empresariado junto às esferas de decisão política, em defesa de seus interesses.

Além de lançar mão do *lobby* como instrumento de pressão junto ao poder público, segmentos do empresariado brasileiro reforçaram, entre as décadas de 1980 e 1990, uma tendência histórica de participação política por intermédio da representação direta no Congresso Nacional, em defesa de seus interesses. Essa tendência se fez mais evidente na Câmara dos Deputados, considerando o significativo número de deputados-empresários eleitos, conforme destacam Rodrigues (2002)⁵⁸, Diniz (2004) e Diniz e Boschi (2004).

De acordo com Diniz e Boschi (2004: 98), a participação política do empresariado, de um modo geral, por via da representação direta na Câmara dos Deputados, ainda é bastante significativa, embora tenha ocorrido uma queda acentuada da representação de empresários dos setores industrial e financeiro, no período mais recente, por eles estudado (1987 a 1999), se comparado a períodos anteriores (Quadro 8).

Quadro 8 – Empresários na Câmara dos Deputados, segundo as legislaturas

Segmentos	1946-67		1967-87		1987-99	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Empresários da indústria e finanças	256	15,3	193	9,7	86	5,7
Empresários de serviços diversos e outros setores	80	4,8	122	6,1	235	15,6
Produtores rurais sem atividade empresarial	133	8,0	192	9,7	113	7,5
Outras atividades	1.203	71,9	1.477	74,5	1.070	71,2
Total	1.672	100,0	1.984	100,0	1.504	100,0

Fonte: Diniz e Boschi (2004: 98).

Conforme as análises dos autores ora referidos, a representação direta do empresariado junto à Câmara dos Deputados tem sido uma das mais importantes estratégias usadas por este segmento em defesa de seus interesses nos processos decisórios concernentes à regulamentação da economia, infra-estrutura, sistema tributário, legislação trabalhista, entre outras questões. Simultaneamente à forma de representação direta, o *lobby* empresarial tem sido uma forma de atuação do empresariado junto ao poder legislativo que tem merecido a atenção de pesquisadores da política. Portanto, embora reconheça a importância da primeira,

⁵⁸ A pesquisa desenvolvida por Leôncio M. Rodrigues (2002), referente à 51ª Legislatura (1998-2002), mostra que 64% dos deputados eleitos pelos partidos que formam a Direita eram empresários (PPB e PFL); 42% nos partidos de Centro (PMDB e PSDB); e 8% nos partidos de Esquerda (PDT e PT).

este trabalho se deterá apenas sobre a segunda, o *lobby*, efetivado pela Confederação Nacional da Indústria.

Conforme enfatiza Diniz (2004), no contexto atual, merece destaque a reativação dos *lobbies* como instrumento básico de pressão da classe empresarial, especialmente junto ao poder Legislativo. Maior destaque, ainda, merece o assim chamado “*lobby* transparente” feito por importante entidade do empresariado industrial, a CNI. De acordo com Diniz:

dentro desta linha de atuação, um fato novo foi a criação da Unidade de Assuntos Legislativos (COAL), no âmbito da CNI, que tem como alvo o Congresso e exerce intensa atividade, acompanhando os trabalhos legislativos, divulgando informações sobre os projetos de lei e articulando alianças em torno de suas posições. Inúmeras outras entidades de classe do empresariado mantêm escritórios em Brasília, sendo credenciadas pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados para acompanhar a tramitação dos projetos (2004: 25).

Em meados da década de 1990, a CNI reconheceu o importante papel do Congresso Nacional na formulação de políticas públicas e na atividade regulatória da economia, em geral. Essa constatação impunha mudanças de atitudes na forma de atuação do empresariado industrial em suas ações junto ao poder Legislativo. Diante disso, a CNI inaugurou uma nova forma de relacionamento com o Congresso Nacional, identificando as proposições legislativas que poderiam contribuir para aumentar ou diminuir o então chamado “Custo Brasil”, posicionando-se em relação a cada uma dessas proposições. Nesse contexto, surgiu, em 1996, a idéia da Agenda Legislativa da Indústria (ALIN), que já está na sua 13ª edição.

Tanto o papel de lobista da CNI, como a ordenação e transparência do *lobby*, materializado na ALIN, foram enfatizados por alguns dos Presidentes dessa entidade, na apresentação das Agendas Legislativas, conforme se vê nas declarações, a seguir:

tenho dito, reiteradamente, que a CNI é a entidade do lobby da indústria brasileira. Refiro-me ao lobby na sua melhor expressão, aberto e permanente, levando às esferas de decisão o seu posicionamento sobre os mais diversos temas (Fernando Bezerra – Agenda Legislativa, 1999).

Ao divulgar a 5ª versão da Agenda Legislativa da Indústria, a CNI constata com grande satisfação que os resultados alcançados foram muito além daqueles previstos de início. Ao assumir a prática de um lobby aberto e permanente, que informa anualmente o posicionamento do setor industrial frente às principais proposições em tramitação no Congresso Nacional, vem conquistando a confiança e o interesse do Parlamento (Carlos Eduardo Ferreira – Agenda Legislativa, 2000).

A Agenda Legislativa da Indústria nasce, em 1996, fruto da convicção da CNI como agente estimulador da modernização institucional do País e da imperiosa necessidade de que ação e relacionamento com o Poder Legislativo e a Sociedade se efetivassem de forma transparente, e através de um diálogo permanente (Armando Monteiro – Agenda Legislativa 2005).

Por intermédio da ALIN, o empresariado industrial torna pública a realização de intensa ação/pressão política durante a tramitação, no Congresso Nacional, dos projetos de lei que tratam de matérias de seu interesse. Esta ação política envolve diversas atividades realizadas pelo Conselho de Assuntos Legislativos (CAL) e COAL da CNI, podendo ser classificadas em cinco categorias: acompanhamento, análise, tomada de posição, orientação e pressão. Em primeiro lugar é feito o acompanhamento de cada passo da tramitação das matérias nas duas casas do Poder Legislativo federal; em seguida é feita a análise das proposições, tanto nos textos originais, como nas emendas; após análise, a indústria adota uma posição diante de cada proposição (convergente, convergente com ressalvas, divergente e divergente com ressalvas), podendo ser mudada, em função de possíveis alterações que sofra a proposição; adotada a posição, baseada em análise técnica, vem a orientação dada às entidades representadas pela CNI; por fim, o empresariado industrial desenvolve a pressão política, propriamente dita, ou seja, apresenta as suas demandas aos tomadores de decisão (MANCUSO, 2004: 516-517). O nível de organização das ações desenvolvidas pelo CAL e COAL mostra o caráter profissional do *lobby* desenvolvido pela CNI, devidamente planejado e estruturado, nas várias fases de sua efetivação, corroborando a idéia de que *lobbying* não é apenas pressão, envolve um conjunto de ações complexas. De acordo com Graziano:

lobbying não é apenas pressão, mas um processo complexo em várias fases – que vão do estudo do dossiê, passando pelo estabelecimento de uma linha comum com a associação, etc., até chegar à pressão, que é o último estágio. Processo que, via de regra, exige uma presença contínua e organizada do grupo de pressão no centro do poder político (1994: 331).

Conforme assinala um de seus presidentes: “a CNI acompanha, permanentemente, a evolução das discussões dos projetos na Câmara e no Senado, de modo a contribuir para a aprovação dos projetos identificados convergentes com os conceitos apresentados na Agenda Legislativa da Indústria e para a rejeição dos divergentes” (FERNANDO BEZERRA – Agenda Legislativa da Indústria, 1999). Em síntese, o objetivo do empresariado industrial como grupo de pressão, em suas relações com diferentes esferas do governo, é garantir que nenhuma decisão legislativa ou administrativa, que diga respeito aos seus interesses, seja tomada sem que o grupo seja consultado e, o que é mais importante, conforme assinala Graziano (1994), seja ouvido e possa influenciar na formatação final. Se for considerado que todo interesse organizado procura influenciar decisões políticas⁵⁹, então o *lobbying* desenvolvido pela CNI junto às instâncias do poder público é uma das maneiras, bastante peculiar, de realizar tal

⁵⁹ O ponto de partida teórico de Hansford (2004: 171), em estudo realizado sobre estratégias de *lobbying* e envolvimento de interesses organizados na Suprema Corte dos Estados Unidos da América é que: *all organized interest seeks policy influence, but some pursues this goal in a particularly constrained manner.*

influência, em circunstâncias diversas, e com isso, procurar alcançar as metas de seus representados.

Para que os projetos convergentes com os interesses do empresariado industrial sejam aprovados ou para que os divergentes sejam rejeitados, entram em ação os agentes de pressão, que atuam “por dentro” ou “por fora” do processo de produção legislativa. De acordo com Mancuso (2004: 517), a pressão política em defesa dos interesses do empresariado industrial é exercida “por dentro” do processo de produção legislativa quando o contato com os tomadores de decisão se dá oficialmente. Em geral isso ocorre quando as entidades que representam os interesses do setor industrial são convidadas a participar de audiências públicas ou reuniões de trabalho e apresentar sua posição. A pressão realizada “por fora” do processo de produção legislativa, por sua vez, ocorre nos casos em que os contatos dos agentes de pressão com os tomadores de decisão se dão por iniciativa dos representantes do empresariado industrial e não ocorrem em encontros oficiais. Ou seja, quando o grupo de pressão escolhe fazer *lobby* sobre membros individuais da burocracia pública ou sobre parlamentares, isolados ou em grupo, no Congresso Nacional, através de contatos diretos e informais, conforme pesquisas realizadas por diversos estudiosos do tema (HOJNACKI; KIMBALL, 1999; MANCUSO, 2004).

Quais são os canais de acesso do grupo de pressão às instituições, em que momento ocorre a pressão, quais são os alvos e quais são os resultados alcançados, são questões enfatizadas neste estudo. Apoiando-se na perspectiva analítica institucionalista e em evidências empíricas, considera-se que a estratégia de pressão adotada pelos representantes do empresariado industrial é fortemente determinada pelas regras do Regimento Interno tanto da Câmara, como do Senado. Isto significa dizer que os agentes de pressão detêm conhecimento profundo das regras que orientam o funcionamento das duas casas, o que os orienta na tomada de decisão em relação ao *timing* e ao alvo da pressão. Admite-se, a priori, que a influência só pode ocorrer sob certas circunstâncias, daí a importância da escolha do alvo da pressão (lugar ou membro do sistema político) e do momento a ser realizada, conforme assinala Hansford (2004).

Considerando que tanto na Câmara, como no Senado, de acordo com os Regimentos Internos, grande parte das proposições são apreciadas pelas Comissões, permanentes ou temporárias, a literatura política aponta essas Comissões como sendo o alvo de maior incidência de pressão realizada pelos grupos de pressão que atuam no âmbito do Legislativo. No âmbito das Comissões, tanto o presidente, quanto o relator podem ser o canal de acesso ou

de influência direta dos grupos de pressão no processo legislativo. O que torna o presidente da comissão um alvo, em potencial, da pressão dos grupos é o controle que ele tem sobre o funcionamento dos trabalhos na comissão, desde a convocação das reuniões, a designação dos relatores, a solicitação de redistribuição da matéria a outras comissões, entre outras funções⁶⁰. O relator, por sua vez, é visto como o alvo privilegiado da pressão dos grupos, não porque ele tenha poder de decisão dentro da Comissão, ou seja, que o seu parecer seja decisivo, mas, especialmente, pelo fato de o relator ser um agente informacional na comissão, visto que a ele compete: coletar, sistematizar e transmitir informações sobre as conseqüências de uma política pública específica, objeto da matéria em apreciação. Conforme destacam Santos e Almeida (2005: 701), “o relator é um ator estratégico no processo decisório intracomissão e seu poder decorre de sua função informacional ou, mais especificamente, da delegação que ele recebe da comissão para coletar e transmitir informação sobre o impacto da proposta que está relatando”.

Outra instância em que pode ocorrer a pressão política dos grupos é o plenário da Câmara, do Senado ou do Congresso. Conforme observou Mancuso (2004), quando um dado projeto está em plenário, o foco de pressão dos representantes do empresariado industrial ou de outros grupos de pressão são os líderes dos partidos. Neste caso, os agentes de pressão agem sobre os líderes dos partidos ou das bancadas (governistas ou de oposição), a fim de garantir a aprovação ou rejeição do projeto, de acordo com os seus interesses. A importância política dos líderes de partidos e, mais precisamente, a posição privilegiada destes para influenciar nas tomadas de decisão e dinâmica dos trabalhos legislativos têm sido assunto bastante discutido na literatura política recente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; CINTRA; LACOMBE, 2004).

⁶⁰ Conforme o Art. 41 do Regimento Interno da Câmara – Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões: II - convocar e presidir todas as reuniões da Comissão e nelas manter a ordem e a solenidade necessárias; IV - dar à Comissão conhecimento de toda a matéria recebida e despachá-la; V - dar à Comissão e às Lideranças conhecimento da pauta das reuniões, prevista e organizada na forma deste Regimento e do Regulamento das Comissões; VI - designar Relatores e Relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas; X - submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da Comissão e proclamar o resultado da votação; XI - conceder vista das proposições aos membros da Comissão, nos termos do art. 57, XVI; XV - representar a Comissão nas suas relações com a Mesa, as outras Comissões e os Líderes, ou externas à Casa; XX - requerer ao Presidente da Câmara, quando julgar necessário, a distribuição de matéria a outras Comissões, observado o disposto no art. 34, II; Parágrafo único. O Presidente poderá funcionar como Relator ou Relator substituto e terá voto nas deliberações da Comissão.

De acordo com análises desenvolvidas por Hansford (2004: 172), em relação às estratégias de *lobbying* de representantes de grupos de interesses junto a instâncias políticas, a escolha do local para ser alvo da pressão é de suma importância, visto que essa escolha pode determinar o grau de alcance das metas do grupo, ou seja, o grau de sua influência sobre a decisão política. Para o autor, quando um grupo de interesse se dispõe a participar de processos de elaboração de políticas, ele toma uma série de decisões táticas, mas este processo de tomada de decisões começa com a escolha do local, ou conjunto de locais, sobre os quais serão concentrados os esforços de *lobbying*.

Se o alvo de pressão dos representantes do empresariado industrial, que atuam como grupo de pressão no âmbito do Legislativo, é o relator ou o presidente das comissões, os líderes dos partidos ou de bancadas, ou ainda os membros da mesa diretora da Câmara, então, as regras que definem a dinâmica de funcionamento do poder legislativo – a divisão dos trabalhos em Comissões, a centralização de poderes dos líderes de partidos e o papel do relator nas Comissões – influenciam as estratégias adotadas pelos diversos grupos de pressão na perseguição de seus interesses. Em outras palavras, a atuação dos grupos de pressão é orientada e tornada possível pelas regras que definem a organização interna dos trabalhos legislativos. Portanto, o acesso e o grau de influência de um grupo de pressão nos processos políticos decisórios dependem, em boa medida, da disponibilidade de recursos financeiros e humanos do grupo, além do acúmulo de conhecimento do grupo sobre as regras que orientam tais processos, conforme análises desenvolvidas por cientistas políticos que estudam a ação de lobistas nos processos de elaboração de políticas (BERRY, 1984; SALISBURY, 1986; SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986, apud FURLONG, 1997).

Há consenso entre estudiosos do tema de que grupos de interesse atribuem grande importância aos processos políticos de elaboração de leis e regras, o que explica a grande participação de diferentes grupos nesses processos, tanto na esfera do Legislativo, quanto na do Executivo. Que as regras institucionais fornecem oportunidades aos grupos de pressão de participarem, formal e informalmente, nos processos de elaboração de políticas públicas e, possivelmente, de influenciarem as decisões, também é consenso. Mas, não há consenso em relação à efetividade das formas de participação e ao grau de influência dos grupos, o que pode resultar de divergências metodológicas, entre os pesquisadores, sobre como medir a efetividade dos métodos de participação usados por grupos de interesse e o grau de influência destes. Essas questões foram discutidas por Furlong e Kerwin (2005).

Esta pesquisa fornece elementos para avaliar o grau de eficácia de grupos de pressão empresariais sobre processos legislativos. Nos itens seguintes serão apresentados os dados da pesquisa em relação ao grau de sucesso alcançado pelo empresariado industrial, por intermédio da CNI, em suas atuações no âmbito do Legislativo referidas a proposições que tratam de temas do meio ambiente e constam nas Agendas Legislativas da Indústria, no período de 1997 a 2006.

3.1 – Natureza das proposições objetos da pressão do empresariado industrial

A ALIN é a principal fonte de informação utilizada neste trabalho a respeito da atuação política do empresariado industrial frente às proposições de regulamentação ambiental em tramitação no Congresso Nacional, no período de 1997 a 2006. A pesquisa não cobre, portanto, o total de proposições de conteúdo ambiental em tramitação no Congresso, mas uma amostra desse total, que forma o subconjunto de proposições escolhidas pelos representantes da indústria para ser objeto de pressão – figuram na ALIN, no referido período. No período em estudo, foram 60 as proposições referentes à regulamentação ambiental, de interesse da indústria, que integraram o Capítulo I da ALIN, intitulado “Regulamentação da Economia”⁶¹, sendo 48,4% referentes a normas e padrões de qualidade ambiental; 21,7% referentes a instrumentos de zoneamento ambiental; 18,3% referentes a taxas, impostos e subsídios associados a cuidados com o meio ambiente (Quadro 9).

⁶¹ Dependendo da evolução da tramitação, a mesma proposição pode aparecer em mais de uma Agenda. Portanto, para efeito de acompanhamento de todo o processo de tramitação das proposições que se encontravam sob a pressão dos representantes do empresariado industrial, as estatísticas referem-se ao número de proposições acompanhadas, anualmente, ao longo do período, indicadas na Agenda Legislativa. Das 60 proposições que tramitaram no Congresso Nacional, entre 1997 e 2006, em relação às quais o empresariado industrial se posicionou, 23 apareceram em mais de uma Agenda Legislativa, o que gerou um conjunto de 111 casos referentes à tramitação nas instâncias deliberativas, onde houve atuação dos representantes do empresariado industrial, aqui analisados.

Quadro 9 – Subgrupo de Proposições em tramitação no Congresso Nacional, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo a classe e o tipo de instrumento de Política Ambiental

Classes de instrumentos	Tipos de instrumentos	N° de Proposições	
		Abs.	%
Instrumentos voluntários ou de persuasão → Mecanismos com caráter preventivo ou educativo.	Educação Ambiental	02	3,3
Instrumentos de comando e controle → Mecanismos de regulação direta, com forte conotação regulatória de caráter corretivo e ou punitivo.	Normas e padrões de qualidade ambiental;	29	48,4
	Zoneamento ambiental (Unidades de Conservação, Área de Preservação Permanente e Reserva Legal);	13	21,7
	Avaliação de Impacto Ambiental e Licenciamento Ambiental;	05	8,3
Instrumentos econômicos → Mecanismos com conotação econômica, segundo o princípio poluidor – pagador, que afetam o cálculo de custos e benefícios do agente poluidor.	Incentivos à produção e instalação de equipamentos e criação ou absorção de tecnologias, voltadas para a melhoria da qualidade ambiental: taxas e tarifas sobre efluentes, usuário, produtos e diferenciação de taxas; subsídios; impostos (“imposto verde”, inclusive a compensação ambiental), licenças de poluição comercializáveis e certificações.	11	18,3
Total		60	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

A partir das evidências empíricas, sistematizadas no Quadro 9, infere-se que a grande maioria das proposições com conteúdo ambiental que figuram na Agenda Legislativa da Indústria é de proposições com teor normativo que se enquadram na classe de instrumentos de comando e controle⁶², versando sobre normas e padrões de qualidade ambiental, zoneamento ambiental e avaliação e licenciamento ambiental (78%). Grande parte dos temas a que se referem estas proposições são temas que integram a chamada “Agenda Marrom” da Indústria (resíduos sólidos; licenciamento ambiental; compensação ambiental e controle e padrões de efluentes e emissões)⁶³. São temas que têm merecido especial atenção dos representantes do empresariado industrial.

⁶² Esta definição de classes de instrumentos de política ambiental é feita com base no disposto na Lei 6.938/81, em seu Artigo 2º, e modificações posteriores, que trata dos instrumentos da PNMA, amplamente usada por pesquisadores do tema. A esse respeito ver os trabalhos de Luciana T. Almeida “Política Ambiental: uma análise econômica” (1998) e “O debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil” (1997); Margulis (1996) “A regulação ambiental: instrumentos e implementação” (1996); Floriano (2007) “Políticas de gestão ambiental”.

⁶³ No Encontro Nacional de Lideranças de Meio Ambiente da Indústria, promovido pela CNI, em abril de 2006, representantes das Federações de Indústria, Conselho Temático de Meio Ambiente da CNI (COEMA), associações, institutos e diversos representantes de grandes indústrias definiram uma agenda da área de meio ambiente para atuação da CNI e demais entidades empresariais. Dessa agenda constam estratégias de atuação da representação do setor e estratégias de formulação de propostas, resultantes das discussões de três grupos de trabalho, de acordo com três agendas temáticas. (Relatório Síntese do Encontro. CNI, Brasília, junho de 2006).

Desde 1996, a ALIN reúne, anualmente, as principais proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que, se aprovadas, interfeririam na dinâmica de funcionamento das empresas industriais que atuam no Brasil, afetando-as positiva ou negativamente. Portanto, deduz-se que a escolha dessas proposições tenha sido determinada, exclusivamente, pelo conteúdo da ementa e que a posição do empresariado industrial varia em função desse conteúdo e não em função da autoria da proposição ou de outro fator. Ou seja, quanto mais restritivo o conteúdo, maior a probabilidade de a posição do empresariado ser divergente; quanto menor o grau de restrição, maior a probabilidade de haver convergência.

Com base nos achados de pesquisas realizadas por autores da Economia Ecológica e áreas afins (BRAGA, 1995; MAIMON, 2001; CABRAL, 2005), pode-se afirmar que o processo de incorporação da questão ambiental na agenda dos mais diversos setores produtivos, com destaque para o setor industrial (poluidor em potencial), se dá tanto em resposta ao uso de instrumentos de regulação direta pelo Estado, postura legalista que se caracteriza por uma adequação forçada à legislação ambiental, como em resposta às normas do comércio internacional que, em certa medida, transformaram a questão ambiental em barreira comercial não-tarifária⁶⁴.

Considerando que o foco deste estudo é a participação do empresariado industrial no processo de produção legislativa dos instrumentos de regulação ambiental, no âmbito do Estado, para compreender o seu comportamento como ator político deve-se levar em conta a seguinte característica: a política ambiental brasileira ainda se baseia, quase que exclusivamente, nos princípios de comando e controle, que pressupõem o uso de instrumentos de regulação direta, com forte conotação regulatória de caráter corretivo e/ou punitivo sobre o agente poluidor. Pesquisadores da matéria têm demonstrado que, na esfera do Legislativo Federal, ainda é bastante residual a sugestão de projetos de lei ambiental visando a regular por meio de instrumentos econômicos que, em tese, dariam maior flexibilidade ao agente poluidor. Em suas análises, referidas no capítulo I deste trabalho, Almeida (1997) define o que vem a ser um instrumento econômico de política ambiental e o porquê de este ser considerado mais flexível do que a política de comando e controle.

⁶⁴ As barreiras comerciais não-tarifárias de fundo ambiental, segundo a classificação de Motta (1993 apud Braga, 1995: 45-47) podem ser barreiras de produto e barreiras de processo. As primeiras impedem a importação ou venda de um determinado produto, caso este não se enquadre em padrões ambientais predefinidos, a exemplo do “Selo Verde”. Quanto às barreiras de processo, são aquelas criadas para restringir a importação de produtos cujo processo de produção cause danos ambientais superiores aos predeterminados, como exemplo a certificação ambiental ISO 14000 e ISO 14001.

A ênfase dada pelo poder público brasileiro à regulação ambiental por meio de instrumentos de comando e controle pode ser a variável explicativa para a intensa mobilização do empresariado industrial visando a participar, direta e indiretamente, do processo de produção da legislação ambiental, tanto na esfera do CONAMA, quanto na esfera do Legislativo Federal. A idéia central desenvolvida neste trabalho é de que, independente da classe do instrumento de regulação ambiental (se de “comando e controle” ou de “mercado/econômico”), os representantes do empresariado industrial participam do processo de produção dos instrumentos de regulação ambiental com o objetivo de diminuir o grau de restrição imposto por esses instrumentos, sejam eles referentes a normas e padrões de qualidade ambiental, licenciamento ambiental ou, de outra natureza, impostos ambientais, subsídios e selos ambientais.

Os dados da pesquisa mostram a predominância da posição divergente do empresariado industrial em relação aos projetos de lei ambiental que tramitaram no Legislativo Federal, entre 1997 e 2006, com relação às proposições com maior grau de restrição, independente da classe de instrumento (Quadro 10).

Quadro 10 – Subgrupo de Proposições em tramitação no Congresso Nacional, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o grau de restrição e a posição da Indústria

Grau de restrição	Posição do Empresariado Industrial				Total
	Convergente	Convergente com ressalvas	Divergente	Divergente com ressalvas	
Menos restritivo	10 52,6%	6 31,6%	3 15,8%	0	19 100,0%
Mais restritivo	1 2,4%	8 19,5%	30 73,2%	2 4,9%	41 100,0%
Total	11 18,3%	14 23,4%	33 55,0%	2 3,3%	60 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria – 1997-2006.

Baseando-se em evidência empírica, demonstrada no Quadro 10, com relação às 19 proposições que continham conteúdo menos restritivo, a posição adotada pelo empresariado foi mais para convergente (84,2%) do que para divergente (15,8%), conforme o esperado. O comportamento esperado se repete em relação às proposições que preconizavam maior grau de restrição: em 78% dos casos o empresariado manifestou posição de divergência, e 22% de convergência (Gráfico 2).

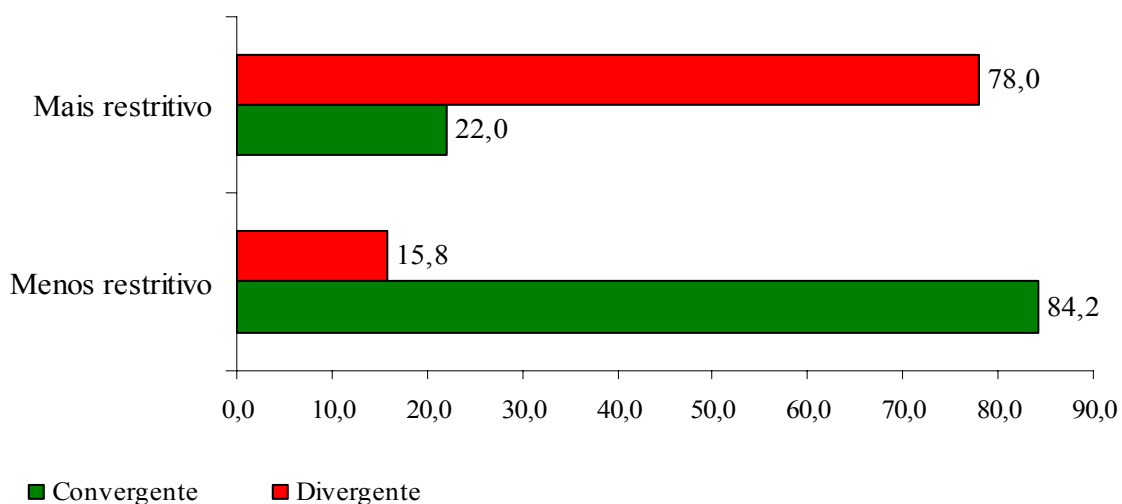


Gráfico 2 – Grau de restrição das proposições e posição do empresariado industrial
 Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

De acordo com resultados do teste Qui-quadrado, ao nível de 1% de significância, há evidência de que existe relação de dependência entre as variáveis “posição do empresariado industrial” e “grau de restrição da proposição”, com probabilidade de erro menor do que 1%, ou seja, a um valor $p=0,000$.

Conforme foi verificado, é alta a correlação entre o grau de restrição das proposições, objeto de pressão, e a posição adotada pelo empresariado industrial frente a essas proposições, o que indica qual o direcionamento do *lobby* efetivado pelos representantes deste segmento: se pela aprovação ou pela rejeição da referida proposição. Observada a correlação, resta verificar se existe alguma relação entre a autoria das proposições, o grau de restrição e a posição do empresariado industrial, para inferir sobre o grau de afinidade de interesses entre este segmento e os autores das proposições aqui analisadas.

A grande maioria das proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, objeto deste estudo, foi proposta por deputados federais (44, ou 73,3% do total). As proposições de iniciativa do poder Executivo são 13 (21,7%) e apenas 03 são de autoria do Senado (5%). Das 13 proposições do poder Executivo, 10 eram Medidas Provisórias e apenas três Projetos de Lei (Quadro 11).

Quadro 11 – Subgrupo de Proposições, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o tipo e a autoria das proposições

Tipo de proposição	Autoria			Total
	Câmara dos Deputados	Poder Executivo	Senado	
PL	38 86,4%	3 23,1%	1 33,3%	42 70,0%
MP		10 76,9%		10 16,7%
PEC	3 6,8%		1 33,3%	4 6,7%
PLP, PLS e PLC	3 6,8%		1 33,3%	4 6,7%
Total	44 100,0%	13 100,0%	3 100,0%	60 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Nota: PL (Projeto de Lei); MP (Medida Provisória); PEC (Projeto de Emenda Constitucional); PLP (Projeto de Lei Complementar); PLS (Projeto de Lei do Senado); PLC (Projeto de Lei da Câmara).

A edição de Medidas Provisória tem sido amplamente utilizada pelo Executivo como instrumento para legislar sobre vários temas, incluindo temas referentes ao meio ambiente. Com relação ao meio ambiente, o uso desse instrumento ocorre muito mais em casos em que haveria maior resistência por parte dos parlamentares que atuam no Congresso Nacional, do que em casos de urgência e relevância, conforme o previsto no Artigo 62 da Constituição Federal⁶⁵. Dentro dessa perspectiva, merecem destaque as medidas provisórias editadas entre 1996 e 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, visando a regular alterações no Código Florestal, quanto à Reserva Legal e Área de Preservação Permanente (MP 2.166/2001) e regular sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (MP 2.163/2001), ambas reeditadas inúmeras vezes entre 1996 e 2001.

Além de a grande maioria das proposições de autoria do poder Executivo ser do tipo Medida Provisória, observa-se uma relativa homogeneidade entre elas no que se refere à variável grau de restrição (46% menos restritivo e 54% mais restritivo). Situação oposta é

⁶⁵ O Artigo 62 da Constituição Federal garantiu ao Executivo a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei no ato de sua edição. O uso desse instrumento, comparado ao Decreto-lei, presente nas constituições do período militar, tem sido objeto de grande controvérsia entre políticos, cientistas políticos e juristas. Para alguns críticos, o Executivo abusa desse instituto porque, uma vez editada, a MP tem validade legal até que seja aprovada pelo Parlamento e convertida em lei. Até a aprovação da Emenda Constitucional (EMC) nº 32, de 2001, a MP quando não era votada, era reeditada sucessivamente e, a cada reedição, o Executivo podia modificar o texto da forma como lhe conviesse. Fernando Henrique Cardoso vai passar para a história com 227 novas medidas provisórias e 4.451 reeditadas. (“O caos das provisórias”. Disponível em: <<http://www.cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn>>. Acesso em mar/2007). Com a EMC 32 prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

observada entre as proposições de autoria da Câmara dos Deputados, visto que há uma maior heterogeneidade em relação ao grau de restrição, considerando que o percentual de proposições com conteúdo mais restritivo é significativamente maior do que as de conteúdo menos restritivo (70% e 30%, respectivamente), conforme o Gráfico 3.

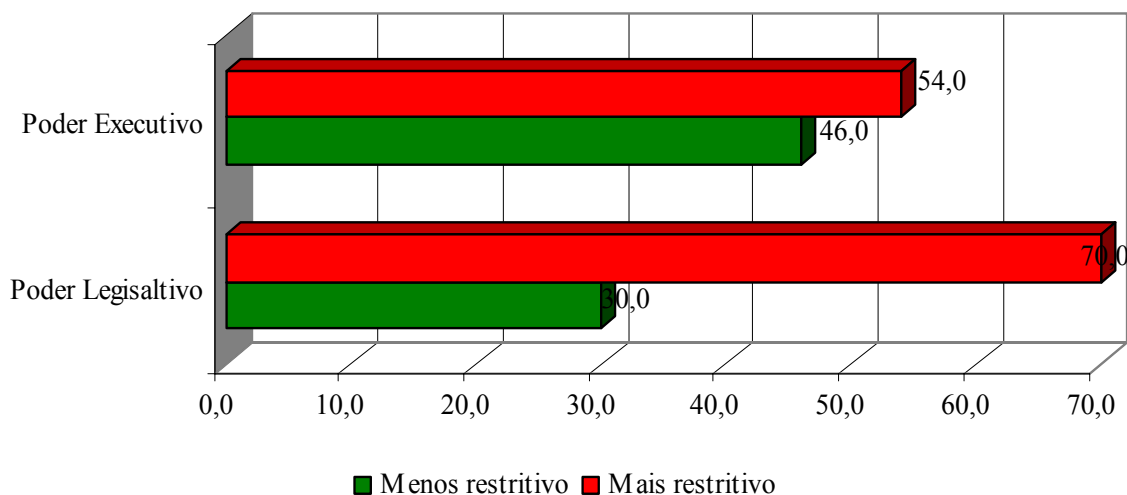


Gráfico 3 – Autoria das proposições, segundo o seu grau de restrição.
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Observe-se que as proposições com conteúdo que se enquadram na classe de instrumentos econômicos (referentes a subsídios, impostos, certificações e selos ambientais) são, majoritariamente, de autoria da Câmara dos Deputados, enquanto a maioria das proposições que tratam de temas referentes a zoneamento ambiental é de autoria do poder Executivo (Quadro 12).

Quadro 12 – Subgrupo de Proposições, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o tipo de instrumento, grau de restrição e a autoria das proposições

Tipos de Instrumento / grau de restrição / autoria	Mais restritivo			Menos restritivo		
	Câmara Deputados	Poder Executivo	Senado	Câmara Deputados	Poder Executivo	Senado
Educação ambiental				02		
Normas e padrões de qualidade ambiental	20	01	01	03	04	
Zoneamento (UC, APP e RL)*	02	06		01	02	02
EIA / RIMA e Licenciamento Ambiental	05					
Subsídios				04		
Impostos	02			02		
Certificações / Selos	03					
Total	32	07	01	12	06	02
	72,7%	53,8%	33,3%	27,3%	46,2%	66,7%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

* UC = Unidade de Conservação; APP = Área de Preservação Permanente; RL = Reserva Legal.

Os dados da pesquisa mostram que parece existir um conjunto de temas de competência do Executivo e temas de competência do Legislativo. Temas mais polêmicos, com caráter mais restritivo, que poderiam causar desgaste político ao governo, fazem parte da agenda do Legislativo, a exemplo de temas como licenciamento ambiental, seguro de responsabilidade civil por dano ambiental e análise prévia de riscos ambientais. Se essa hipótese se confirma, então é possível medir o grau de afinidades entre o empresariado industrial e os autores das proposições tomando como referência a variável conteúdo.

Os resultados obtidos com o cruzamento das variáveis “autoria versus posição do empresariado industrial” confirmam a relação existente entre autoria e conteúdo da proposição, anteriormente demonstrada, a partir da qual se pode deduzir o maior ou menor grau de afinidade dos autores das proposições com o empresariado industrial.

- Proposições de autoria da Câmara → conteúdo mais restritivo 73% = Maior percentual de divergência e divergência com ressalvas (70,5%);
- Proposições de autoria do Executivo → conteúdo mais restritivo 53,8% = Menor percentual de divergência (31%).

Se do total de proposições apresentadas pelo Executivo observou-se um grande percentual de casos em que a posição do empresariado industrial foi convergente e convergente com ressalvas (15,4% e 53,8%, respectivamente), então há indícios de alto grau de afinidades entre estes. Esse padrão de comportamento não se confirma quando são observados os casos em que a autoria parte da Câmara dos Deputados (Quadro 13).

Quadro 13 – Participação relativa do subgrupo de proposições, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo a posição da indústria e a autoria das proposições

Posição do Empresariado Industrial	Autoria			
	Câmara dos Deputados	Poder Executivo	Senado	Total
Divergente	29 65,9	4 30,8	-	33 55,0
Divergente com ressalvas	2 4,5	-	-	2 3,3
Convergente	7 15,9	2 15,4	1 33,3	10 16,7
Convergente com ressalvas	6 13,6	7 53,8	2 66,7	15 25,0
Total	44 100,0	13 100,0	03 100,0	60 100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Nota: o teste Qui-quadrado indica um nível de significância estatística de 5% (valor $p=0,03$).

Os resultados do cruzamento das variáveis “macro autoria⁶⁶” da proposição e “posição do empresariado industrial” mostram que as maiores freqüências das situações de convergência são, majoritariamente, entre o Executivo e o Empresariado Industrial, embora a maioria seja de situações de convergência com ressalvas (53,8%). Quanto às proposições de autoria da Câmara dos Deputados, a posição de convergência é observada em apenas 16% dos casos, predominando, portanto, as situações de divergência, em 66% dos casos (Gráfico 4).

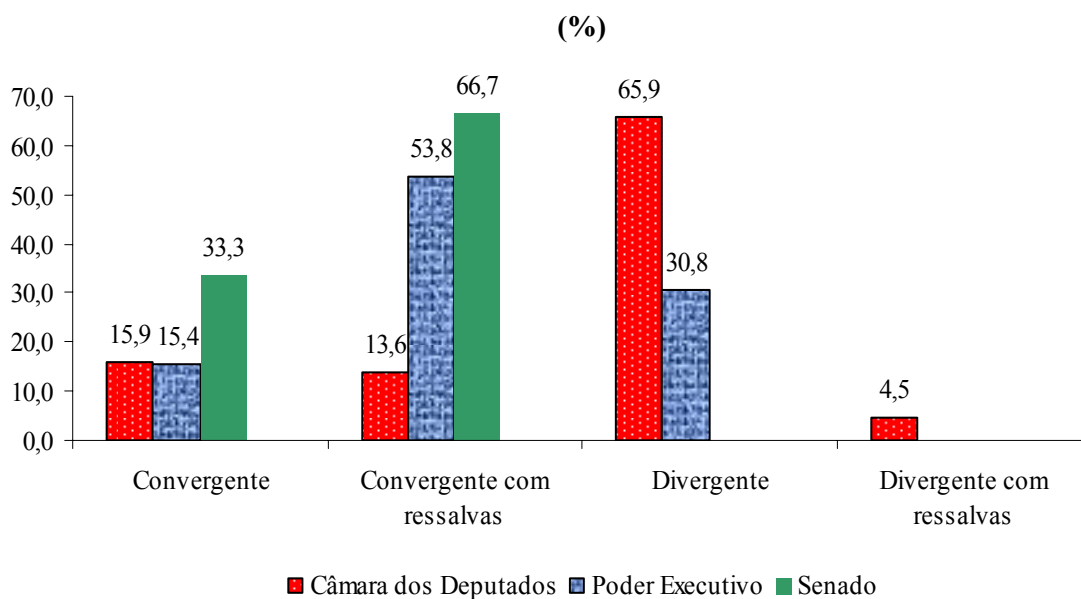


Gráfico 4 – Posição do empresariado industrial em relação às proposições segundo a sua autoria
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

A pesquisa mostra que, entre casos de proposições que pressupõem maior grau de restrição ao uso dos recursos naturais, há maior índice de divergência do empresariado industrial em relação às proposições de autoria do Legislativo (79% dos casos) do que em relação às proposições do Executivo (57% dos casos). O que se vê em relação às proposições do Executivo é que, a despeito do maior grau de restrição, os casos de convergência por parte do grupo de pressão, embora com ressalvas, são significativos, em termos relativos (43%), conforme os dados do Quadro 14.

⁶⁶ A expressão “macro autoria”, aqui usada, refere-se ao tipo de autoria definida no nível dos poderes Executivo e Legislativo, utilizada neste estudo para diferenciar um outro tipo de autoria, que está relacionada ao partido dos parlamentares da Câmara e do Senado, ou seja, que diz respeito apenas às proposições de iniciativa do legislativo.

Quadro 14 – Participação relativa do subgrupo de proposições, da Agenda Legislativa da Indústria, segundo a posição da indústria, a autoria das proposições e o grau de restrição

Posição do EI	Autoria do Executivo			Autoria do Legislativo		
	Menos restritivo	Mais restritivo	Total	Menos restritivo	Mais restritivo	Total
Convergente	02 33,3	-	02 15,4	08 57,2	-	08 17,0
Convergente com ressalvas	04 66,7	03 43,0	07 53,8	03 21,4	05 15,2	08 17,0
Divergente	-	04 57,0	04 30,8	03 21,4	26 78,8	29 61,7
Divergente com ressalvas	-	-	-	-	02 6,0	02 4,3
Total	06 100,0 46,2	07 100,0 53,8	13 100,0	14 100,0 29,8	33 100,0 70,2	47 100,0 100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Legenda: Correlação entre as variáveis =

Não correlação =

Os dados mostram uma correlação alta entre o grau de restrição do projeto e a posição do empresariado industrial: menor grau de restrição → convergência, em 100% e 78,5% dos casos; maior grau de restrição → divergência, em 57% e 85%⁶⁷. No entanto, ainda que sejam pouco representativos, visto que representam apenas 18% do total de proposições, vale mencionar a existência de casos em que essa correlação não existe. Exemplos da não-correlação podem ser vistos nas situações em que há divergência do grupo de pressão em relação a proposições com conteúdo menos restritivo (3 casos), assim como nos casos de convergência com ressalvas em relação a proposições com conteúdo mais restritivo, de autoria do Legislativo (5 casos) e de autoria do Executivo (3 casos), conforme destaques em vermelho, no Quadro 14.

Quanto aos casos em que não há correlação positiva entre a posição do grupo e o grau de restrição da proposição, observados nas situações em que o grupo de pressão se posicionou convergente com ressalvas em relação a proposições com maior grau de restrição, observa-se um posicionamento que denota uma intenção declarada do grupo de pressão em mudar o conteúdo do projeto. Para isso, o grupo faz uso de alguns recursos, como a apresentação de emendas e de substitutivos, além de apensação de outros projetos de autoria de seus representantes, conforme se observa na tramitação de algumas das referidas proposições.

As três proposições de autoria do Executivo que não apresentam a correlação mostrada neste estudo foram os seguintes: PL 1616, de 1999; MP 2.166, de 2001 e PL 7492,

⁶⁷ Para efeito desta análise, por convergência foi considerada a soma das situações de convergência e convergências com ressalvas; por divergência a soma das situações de divergência e divergências com ressalvas.

de 2002. Excetuando-se o PL 7492, que foi retirado pelo autor antes de ter sido apreciado nas comissões, há evidência de que os dois outros projetos sofreram modificações ao longo de sua tramitação nas comissões permanentes, especiais e mistas, conforme destaques a seguir.

A MP 2.166-67, de 2001, trata de alterações de vários artigos e de acréscimos de dispositivos à Lei 4.771, de 1965 – Código Florestal. Alterações no Código Florestal foram feitas através de Medidas Provisórias, reeditadas 68 vezes entre 1996 e 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso: MPs 2.166-65 a 67, 2.080-58 a 64, 1.956-44 a 57, 1.885-38 a 43, 1.736-31 a 37, 1.605-18 a 30, 1.511-1 a 17. O processo de revisão no Código Florestal tornou-se importante alvo de pressão de representantes políticos do empresariado, em função da possibilidade de haver flexibilização nas regras em relação à utilização e exploração de florestas, ao tamanho da reserva legal e da área de preservação permanente.

À medida que essas MPs eram reeditadas, porque não tinham sido votadas pelo Congresso, o texto original ia sofrendo modificações, durante os quase 6 anos de reedição. A estas foram oferecidas emendas de autoria de diversos congressistas⁶⁸, a saber: Abelardo Lupion (PFL-PR), Moacir Micheletto (PMDB-PR), Nelson Marquezelli (PTB-SP), Valdir Colatto (PMDB-SC), Confúcio Moura (PMDB-RO), Rogério Silva (PFL-MT), Luciano Pizzatto (PFL-PR), Nilson Pinto (PSDB-PA) e Sérgio Barros (PSDB-AC). São parlamentares de partidos diversos, sendo a grande maioria da classe empresarial, ligados à bancada ruralista, no Congresso Nacional, a exemplo dos deputados: Abelardo Lupion, Nelson Marquezelli, Valdir Colatto, Confúcio Moura, Rogério Silva e Moacir Micheletto. Este último teve importante papel no processo de revisão do Código Florestal, seja como autor de emendas, seja como relator e autor de anteprojeto de lei de conversão da Medida Provisória 2.166-67.

A justificativa dada pelo grupo de pressão para a ressalva em relação à MP 2.166-67 e ao projeto de lei de conversão, aprovado na Comissão Mista, pode ser vista na citação a seguir:

⁶⁸ Conforme o Parecer n. 32 de 2001, do Deputado Moacir Micheletto, no item 1.1 – Das emendas apresentadas: “Foram oferecidas 128 emendas perante a Comissão Mista encarregada de examinar e emitir parecer de mérito sobre a Medida Provisória 2.166-67/2001, a de se considerar, que após 5 anos e 7 meses, da primeira edição da Medida Provisória 1.511, que dispunha sobre a proibição do incremento da conversão de novas áreas em regiões agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste e que a partir da reedição da Medida Provisória 1.956-50 de 2000, que alterou substancialmente o conteúdo proposto nas primeiras edições da Medida Provisória, diversas destas emendas foram prejudicadas quanto ao mérito proposto quando da vigência das versões anteriores, as demais emendas foram analisadas de maneira que se pudesse aproveitar ao máximo a intenção dos nobres parlamentares.” (Diário do Senado Federal, 12 de setembro de 2001, p.21711).

o substitutivo aprovado pela Comissão Mista para o projeto de conversão apresenta como exigência para o planejamento, ordenamento e a gestão da ocupação do solo o Zoneamento Ecológico e Econômico, medida apoiada pelos setores produtivos. No entanto, permanecem no texto, dispositivos que necessitam ser rediscutidos, ou seja, necessitam de reformulação, tais como, as definições do conceito de floresta; Reserva Legal; Áreas de Preservação Permanente; flexibilização da lei às peculiaridades regionais; e mecanismos compensatórios para o proprietário (ALIN, 2002, 2003).

A definição do tamanho da área de Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente é um dos temas mais controversos no meio empresarial rural, desde a sua regulamentação pelo Código Florestal, tornando-se um dos focos de conflito durante todo o processo de revisão desse código. Esses instrumentos foram considerados pelo empresariado rural, mais especificamente pelos agropecuaristas e madeireiros, “um sacrifício ao direito de propriedade e uma restrição grave ao uso economicamente viável do imóvel rural”, conforme declarações da Confederação Nacional da Agricultura (1998, apud JOELS, 2002). Por essa razão, representantes do empresariado rural reivindicaram durante o processo de discussão de revisão do Código Florestal a flexibilização nas regras referentes ao tamanho dessas áreas e sua adequação às peculiaridades regionais, ou a criação de mecanismo de compensação para o proprietário rural. Em síntese, o interesse do empresariado era reduzir substancialmente as áreas com vegetação nativa, sob proteção jurídica (Reserva Legal e Área de Preservação Permanente), na Floresta Amazônica, no Cerrado, na Mata Atlântica e demais biomas brasileiros.

O processo de revisão do Código Florestal mobilizou, durante cerca de 6 anos, diversos grupos de interesses que se posicionaram de forma antagônica em relação às questões mais polêmicas como, por exemplo, a definição do tamanho da Reserva Legal e o tamanho da Área de Preservação Permanente. A diferença de opinião sobre as alterações do Código Florestal explicitou os conflitos entre dois setores da sociedade: de um lado, o setor de produção agrícola e agropecuária (ruralistas), representado pela Confederação da Agricultura (CNA), com o apoio da CNI; de outro lado, as ONGs ambientalistas. Os grupos ambientalistas (ONGs e parlamentares) eram contrários às idéias apresentadas pelo Deputado Moacir Micheletto, visto que esses grupos defendiam índices percentuais de proteção da floresta amazônica e de áreas de preservação permanente acima do que o parlamentar propôs. A opinião de ambientalistas em relação às idéias de Micheletto encontra-se bem clara na nota divulgada nos meios de comunicação, intitulada “Novo código florestal desagrade ambientalistas”.

A revisão do Código Florestal Brasileiro continua gerando polêmica. De um lado a bancada ruralista do Congresso Nacional, representada pelo relator da Comissão Mista, deputado federal Moacir Micheletto (PMDB-PR), e de outro as entidades ambientalistas. Um dos itens mais polêmicos da minuta do deputado Micheletto é a redução de 80% para 50% da área de Reserva Legal nas pequenas propriedades situadas na Amazônia e fixação em 35% para as áreas do cerrado amazônico e em 20% para as demais regiões. Para os ambientalistas não é possível fixar percentuais de preservação sem antes definir critérios técnicos e parâmetros para o Zoneamento Econômico-Ecológico. O que tem ocorrido, segundo Adriana Ramos, do Instituto Socioambiental (ISA) é a utilização de critérios políticos.⁶⁹

Após sucessivas disputas entre os parlamentares dos dois lados, sob pressão de empresários e de ambientalistas, líderes da bancada ruralista no Congresso Nacional confirmaram que votariam, no início de setembro de 2001, o texto do deputado Moacir Micheletto na comissão parlamentar mista criada para propor a reformulação do Código Florestal. De acordo com analistas políticos, o texto tinha grandes chances de ser aprovado na comissão mista, sem dificuldades, visto que 13 de seus 16 integrantes representavam os interesses dos grandes proprietários rurais.

A última versão do texto apresentado pelo deputado Moacir Micheletto, apoiada publicamente por diversos parlamentares, representantes dos interesses ruralistas, tais como os deputados Aberlardo Lupion, Ronaldo Caiado, Moreira Mendes, Amir Lando e Kátia Abreu, contemplava, em grande medida, um conjunto de demandas dos grandes proprietários rurais das várias regiões do Brasil⁷⁰. Assim, o Projeto de Lei de Conversão (PLV), de autoria do deputado Moacir Micheletto, foi aprovado na comissão, com os votos contrários de dois parlamentares: deputado Fernando Gabeira (PV-RJ) e Senadora Marina Silva (PT-AC), ambos históricos defensores das causas do meio ambiente⁷¹. Esse projeto continua tramitando no Congresso Nacional.

Em relação ao PL 1616, de 1999, que “dispõe sobre a gestão administrativa e a organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/biodiversidade/bio07.htm>>. Acesso em mar./2007.

⁷⁰ Informações disponíveis em <<http://www.ruralnet.com.br/meioambiente/default.asp?noticia=1280>>. Acesso em novembro de 2006.

⁷¹ Em relação à Reserva Legal, o PLV propõe a redução do percentual dessa área no cerrado Amazônico de 35%, conforme estabelecido pela MP 2.166, para 20%, sendo que desde 1965 a Reserva Legal nesse bioma na Amazônia era de 50% (art. 16, inciso III). No que se refere a áreas de preservação permanente, em síntese, o PLV trata as ocupações e os desmatamentos nessas áreas como um fato irrelevante e sem maiores conseqüências para a qualidade de vida e o bem estar do ser humano, o que contraria, sobremaneira o que está previsto na Lei. (Nota Técnica sobre o PLV da Medida Provisória 2.166. Assessoria jurídica do Instituto Socioambiental, em 22 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/docs/download/novatecnica.doc>>. Acesso em agosto de 2007).

previsto no inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, criado pela Lei 9.433, de 1997”, as ressalvas apresentadas pelo grupo de pressão indicavam, claramente, que o *lobby* seria feito no sentido de propor modificações ao projeto original, visando a adequá-lo aos seus interesses. A apresentação de emendas por parlamentares representantes do empresariado, urbano e rural, assim como a apensação de projetos de lei de autoria desses parlamentares ao PL em questão, foram os principais recursos utilizados pelo grupo de pressão.

Uma das justificativas do grupo de pressão para a sua posição convergente com ressalvas em relação ao PL 1616, foi a seguinte: “foram identificados pontos que poderiam ser incluídos ou revistos, visando resguardar o usuário de eventuais abusos do Poder Público, quanto ao uso dos recursos hídricos, à cobrança pelo uso destes recursos e à fiscalização” (ALIN, 2002: 30). Outra ressalva referia-se à necessidade de o projeto seguir os pressupostos da Lei 9.433/97 referentes à gestão descentralizada e participativa na unidade da bacia hidrográfica (ALIN: 2003 e 2004).

O PL 1616/99 foi apreciado por três comissões permanentes antes de ser criada uma Comissão Especial, em abril de 2004, para deliberar sobre a matéria. Primeiramente, ele foi encaminhado para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP), em setembro de 1999, onde foi designado relator o deputado Jovair Arantes (PSDB-GO) – membro da bancada ruralista e aliado político do empresariado industrial o qual apresentou duas emendas modificativas aos artigos 19 e 20 do projeto, as quais tratam de critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Tais emendas propunham maior flexibilização desses critérios, ou seja, redução dos valores a serem cobrados, se comparados aos propostos na versão original. Em novembro de 2000, a comissão aprovou o parecer favorável do relator, com as duas emendas de sua autoria, e rejeitou duas outras emendas apresentadas na comissão, contra os votos de cinco deputados do PT – partido do bloco de oposição ao governo, à época.

Aprovado o requerimento da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (CDCMAM) para ser incluída no processo de apreciação do PL 1616, este foi encaminhado para essa comissão, em que foi designado relator Fernando Gabeira (PV-RJ), autor de substitutivo. Nessa comissão, mais uma vez representantes do empresariado apresentaram emendas como um recurso para alterar o conteúdo do projeto. Na CDCMAM, o deputado Léo Alcântara (PSDB-CE), empresário e advogado, apresentou sete emendas modificativas. Em junho de 2002, após 18 meses nessa comissão, o parecer do Relator e as emendas foram aprovados pela comissão, com substitutivo, sendo rejeitadas as

emendas da CTASP. Em seguida, o projeto foi encaminhado para apreciação pela Comissão de Minas e Energia (CME), onde foram designados os deputados Moreira Ferreira, João Pizzolatti (PP-SC), empresário ruralista, e José Janene (PP-PR) para relatores, sem emissão de parecer. Nessa comissão o Deputado Júlio Redecker (PPB-RS), empresário e advogado, apresentou oito emendas ao projeto. Sem o parecer da CME, o projeto foi devolvido à Mesa Diretora para ser apreciado em Comissão Especial, criada em abril de 2004. A este foram apensados dez projetos de lei sobre a matéria, entre 2001 e 2003. O PL original e mais oito projetos a ele apensados continuam tramitando no Congresso Nacional, onde se encontra atualmente, aguardando constituição de nova Comissão Especial.

O principal foco das divergências do empresariado em relação ao PL 1616, conforme destaque nas Agendas Legislativas da Indústria, era a definição de critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Portanto, esse foi o alvo da maioria das emendas de autoria dos representantes do empresariado na CTASP, na CDCMAM e na CME, o que evidencia sucesso da pressão efetivada pelo grupo de interesse, objeto deste estudo, no âmbito das comissões permanentes, uma vez que as emendas foram incorporadas ao projeto original.

Em relação aos cinco projetos de lei de autoria do Legislativo que não apresentaram correlação entre as variáveis “grau de restrição” e “posição do empresariado industrial”, quatro tratavam do mesmo tema (Política Nacional de Resíduos Sólidos – acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação final dos resíduos), portanto tramitaram em conjunto, ao menos por um certo período de tempo, apensados ao PL 203/1991, que “dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde”. A este projeto foram apensados 67 projetos de lei, entre 1991 e 2006, referentes às matérias análogas.

Após 14 anos de indefinição do processo, em agosto de 2005 foi instalada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei 203, de 1991, e aos projetos a ele apensados, sendo nomeado para a presidência o deputado Benjamin Maranhão (PMDB-PB) e para a vice-presidência Max Rosenmann (PMDB-PR), que é empresário e um dos integrantes da bancada ruralista na Câmara, portanto potencial aliado político do grupo de pressão.

A razão da posição adotada pelo empresariado industrial (convergente com ressalvas), em relação ao PL 203/91 e muitos a ele apensados, foi assim exposta:

o tema é importante e oportuno, pois há tempos a sociedade brasileira anseia por uma Política Nacional de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. No entanto, o projeto, injustamente, procura responsabilizar somente os produtores pelo gerenciamento dos resíduos, sem levar em conta os demais agentes da sociedade envolvidos no trato dos resíduos sólidos, além de ser tecnicamente inviável a discriminação dos impactos ambientais na rotulagem de tais resíduos (ALIN, 2001-2006).

Em julho de 2006, após sucessivos conflitos entre os membros da comissão, decorrentes de pouco consenso em relação a quem compete o gerenciamento dos resíduos sólidos, a destinação e a responsabilização pelos impactos ambientais, foi aprovado o parecer reformulado do relator, Deputado Cezar Silvestre (PPS-PR), favorável com substitutivo do relator e complementação de voto, ressaltando os 17 destaques apresentados, contra os votos dos deputados Luciano Zica (PT-SP), César Medeiros (PT-MG) e Jamil Murad (PcdoB-SP), que em suas trajetórias no parlamento sempre se destacaram na defesa do meio ambiente e da reforma agrária.

Após a conclusão das votações na Comissão Especial o presidente, Deputado Benjamin Maranhão, comemorou o resultado com os integrantes desta comissão, por terem aprovado na Câmara dos Deputados o PL 203/91, depois de 15 anos de tramitação. Luciano Zica, por sua vez, explicou que o governo e o PT consideram *"um absurdo que uma política de resíduos, em vez de se ocupar da destinação e reciclagem dos resíduos internos, que já são muitos, abra as portas do país para a importação dos resíduos que os países da Europa e da Ásia não aceitam mais, transformando o Brasil no lixo do mundo, ao lado da África"*. De acordo com esse parlamentar, a bancada petista discorda, especialmente, da permissão que será dada à importação de pneus usados e outros materiais reciclados, um dos temas mais polêmicos colocados no centro do debate. Luciano Zica observou, ainda, que a Organização Mundial do Comércio (OMC) se reuniria em Genebra (Suíça), em breve, com a participação da ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, justamente para debater o problema dos resíduos. Diante disso, enfatizou que *"a aprovação desse projeto vai servir para fragilizar a posição do governo brasileiro junto à OMC"*, exortando os demais integrantes da comissão a uma *"reflexão mais profunda, até porque o projeto, com essa redação, não tem condição de ser aprovado pelo Plenário"*.

O deputado Léo Alcântara (PSDB-CE), empresário, do bloco da oposição, contestou Luciano Zica afirmando que a comissão tem perfeito conhecimento da proposta e a aprova por ampla maioria. Por sua vez, o deputado Max Rosenmann (PMDB-PR), também da bancada empresarial, insinuou que Jamil Murad estaria *"a serviço da Pirelli"*, já que essa

empresa é contrária à importação de pneus usados. Jamil Murad respondeu que seu mandato não estaria à mercê de "interesses mesquinhos", enfatizando que "todo país busca industrializar-se para avançar, mas não posso concordar com a importação de pneu usado porque ela vai provocar desemprego, além dos problemas ambientais", afirmou Murad⁷².

A versão final do texto aprovado na comissão especial reflete, em boa medida, a influência do grupo de pressão, já que incorporou parte de suas demandas, contrapondo-se aos interesses dos movimentos ambientalistas, ali representados pelos deputados Luciano Zica e César Medeiros.

Esses processos merecem destaque neste estudo, pois são processos políticos que mostram a capacidade do grupo de pressão de se utilizar dos recursos disponíveis, previstos regimentalmente, para influenciar nas decisões e tornar as proposições mais condizentes com os seus interesses. Conforme pôde ser observado, os recursos mais utilizados, na maioria dos casos, foram os seguintes: apresentação de emendas e substitutivos por parlamentares ligados à bancada empresarial da Câmara e do Senado; apensação de outros projetos de lei ao projeto em apreciação, de autoria de parlamentares da bancada empresarial; pedido de redistribuição do processo, para que este fosse apreciado em instâncias políticas que apresentassem maior grau de congruência entre os interesses empresariais e os interesses dos tomadores de decisão. A pesquisa mostra evidências de que os pedidos de redistribuição de processos, na maioria das vezes, refletem a atuação de grupos de pressão junto às instâncias políticas que apresentam maior receptividade aos seus interesses.

Conforme análises desenvolvidas por Hansford (2004: 175), o grau de congruência entre os interesses da instância decisória alvo do *lobby* e os interesses do grupo de pressão política, pode ser avaliado tomando como referência dois fatores: a posição política de cada lado e a agenda política desta instância. Para este autor, quanto mais próxima a posição política dominante na esfera deliberativa com a posição defendida pelo grupo de interesse, mais provável é a escolha desse lugar como alvo do *lobby*; quanto maior o espaço que aquele lugar aloca em sua agenda para a questão que preocupa o interesse organizado, maior é a probabilidade de o grupo de interesse o escolher como o lugar ideal para fazer *lobby* em defesa de seus interesses.

Por conseguinte, a escolha de uma dada comissão para ser alvo do *lobby* de grupos de interesse, no âmbito do Congresso Nacional, depende do grau de receptividade que aquela

⁷² Disponível em: <http://controlesocial.saude.sc.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3364>. Acesso em julho/2007.

instância política oferece à posição defendida pelo grupo de pressão, visto que a influência tem maior probabilidade de ocorrer sob certas condições favoráveis aos interesses daquele grupo. E, se tais condições estão relacionadas à agenda política daquela esfera decisória e à posição política do conjunto de seus membros ou de atores estratégicos, a exemplo do relator e presidente da comissão, então é provável que os pedidos de redistribuição dos projetos de uma comissão não-receptiva ou com receptividade moderada aos interesses de grupos de pressão para outra que apresente maior grau de receptividade, sejam resultantes da atividade do *lobbying* empresarial. Esse é, pois, um tipo de recurso, previsto regimentalmente, que facilita a participação, formal e informal, dos grupos de pressão em instâncias políticas onde a probabilidade de haver sucesso na influência é maior.

Em síntese, se existe a possibilidade de redistribuição de um projeto de lei de uma comissão menos receptiva aos interesses do grupo de pressão para outra, então a melhor estratégia a ser usada pelo grupo de pressão é solicitar a sua redistribuição à mesa diretora ou ao presidente daquela comissão que apresente maior grau de receptividade aos seus interesses, em vez de o grupo investir recursos em *lobbying* em ambientes políticos que sejam menos favoráveis aos seus interesses. Os dados da pesquisa mostram a habilidade de os representantes do empresariado industrial fazerem uso desse recurso.

Vale mencionar, por fim, que o maior grau de divergência do empresariado industrial em relação às proposições que são de autoria da Câmara guarda estreita relação com a posição ideológica do partido do autor da proposição, se de esquerda ou de direita. A pesquisa mostra que as proposições sobre a questão ambiental têm autoria majoritária em partidos de esquerda e de centro-esquerda⁷³, uma vez que 51% do total de proposições do Senado e da Câmara eram de autoria de parlamentares do PT e PSDB. Se somadas todas as proposições de autoria do conjunto de partidos localizados mais à esquerda, tem-se visível maioria (32 casos, ou seja, 68% do total), conforme Quadro 15.

⁷³ O posicionamento dos partidos no eixo esquerda-direita tem como referência a classificação realizada por estudiosos dos sistemas partidários, que foi consolidada por Coppedge (apud INÁCIO, 2006). A distribuição dos partidos no eixo esquerda-direita, segundo esta classificação, foi adotada por Inácio para explicar coalizões partidárias no período de 1990 a 2004, que coincide, em grande medida, com o período de referência deste estudo.

Quadro 15 – Subgrupo de proposições de autoria do Senado e da Câmara, segundo o Partido e a Posição do Empresariado Industrial em relação a estas proposições

Posição do EI	Partidos											Total
	Esquerda.....					Centro.....					Direita	
	PT	PSB	PPS	PDT	PV	PSDB	PMDB	PTB	PL	PFL	PP	
Convergente	1					3			1	2	1	8
Convergente com ressalvas	1				1	1		1	2	2		8
Divergente	10	1	2	1	2	7	3	2		1		29
Divergente com ressalvas					1	1						2
Total	12	1	2	1	4	12	3	3	3	5	1	47
%	25,5	2,1	4,3	2,1	8,5	25,5	6,4	6,4	6,4	6,4	2,1	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

De acordo com os resultados da pesquisa, cerca de 80% das proposições em relação às quais o empresariado industrial se posicionou como divergente eram de autoria dos partidos de esquerda e de centro-esquerda, segundo a posição do partido no espectro ideológico⁷⁴.

As proposições que interessavam ao empresariado industrial foram apresentadas à Mesa da Câmara, em sua maioria, entre 1995 e 2005 (86,7% das 60 proposições), período que corresponde ao exercício das 50^a, 51^a e 52^a Legislaturas (Quadro 16). Esse momento é marcado por fortes pressões dos movimentos ambientalistas, nacionais e internacionais, sobre o sistema político brasileiro. Sua meta era garantir maior regulação ambiental, em cumprimento de acordos firmados por ocasião das duas últimas conferências internacionais sobre o meio ambiente (Rio-92 e Rio +10). É, portanto, um período em que os representantes políticos deveriam elaborar a agenda ambiental brasileira (“Agenda 21”), para enfrentar os problemas ambientais agravados no último milênio.

⁷⁴ A maioria das proposições da Câmara e do Senado foi apresentada entre 1999 e 2005 (30 do total) e as 14 restantes foram apresentadas entre 1988 e 1998, que coincide com o período em que PSDB (1995-2003) e PT (2003-2007) ocuparam lugar privilegiado no Executivo Federal.

Quadro 16 – Subgrupo de proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o ano de apresentação das proposições e a Legislatura correspondente.

Legislaturas	Ano da Proposição	Nº de Proposições	
1987 – 1991 48 ^a	1988	1	1,7%
1991 – 1995 49 ^a	1991	3	11,7%
	1992	4	
1995 – 1999 50 ^a	1995	1	18,3%
	1997	5	
	1998	5	
1999 – 2003 51 ^a	1999	5	33,3%
	2000	5	
	2001	7	
	2002	3	
2003 – 2007 52 ^a	2003	13	35,0%
	2004	7	
	2005	1	
Total		60	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

A grande maioria das proposições analisadas neste estudo figurou apenas uma vez na Agenda Legislativa da Indústria (37 casos, ou 61,7%). Uma minoria chegou a fazer parte dessa agenda até oito vezes: 18 (30% do total) foram incluídas entre 2 e 3 vezes; 02, entre 4 e 5 vezes; e 03, entre 6 e 8 vezes. Esta variável indica o tempo de duração da atuação do grupo de pressão junto às instâncias por onde tramitam os processos de produção legislativa (Quadro 17).

Quadro 17 – Subgrupo de proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo a Legislatura do ano de apresentação das proposições e o ano da Agenda Legislativa

Agenda CNI	Legislaturas / ano da apresentação das proposições						Total	
	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	Abs.	%	
1997	1	5	2	0	0	8	7,2	
1998	1	4	6	0	0	11	9,9	
1999	1	1	6	2	0	10	9,0	
2000	1	2	2	5	0	10	9,0	
2001	1	2	2	6	0	11	9,9	
2002	1	1	1	6	0	9	8,1	
2003	0	2	1	6	0	9	8,1	
2004	1	0	1	2	10	14	12,6	
2005	0	1	1	0	13	15	13,5	
2006	0	1	1	0	12	14	12,6	
Nº casos na Agenda	7	19	23	27	35	111	100,0	
Nº de proposições	1	7	11	20	21	60		
Média	7	2,7	2,0	1,35	1,6	1,85		

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Embora não se proponha aqui a análise de cada projeto de lei, em sua especificidade, os cinco casos que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria entre 4 e 8 vezes são bastante ilustrativos para o objetivo deste estudo, não obstante representem menos de 10% do total de proposições estudadas. Mesmo assim, eles merecem referência neste estudo, porque demonstram a persistência do grupo de pressão em acompanhar, sistematicamente, ao longo de vários anos, a evolução das discussões dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. São casos emblemáticos, sob vários aspectos, por isso serão analisados detalhadamente.

As cinco proposições que figuraram entre 4 e 8 vezes na Agenda Legislativa da Indústria pressupunham maior grau de restrição ao uso dos recursos naturais que, se aprovadas, se traduziriam em maior restrição à autonomia do empresariado industrial. Em função do grau de restrição, este grupo de interesse posicionou-se entre convergente com ressalvas em 2 casos e divergente em 3 casos. Nos dois casos em que a posição foi convergente, embora com ressalvas, é possível que a morosidade do processo e a indefinição do resultado final não estejam diretamente relacionadas à posição defendida por esse grupo de pressão. No entanto, os três casos em que a posição do grupo de pressão foi divergente e as proposições foram arquivadas ao final de todo o processo de tramitação ou encontram-se “esquecidas”, embora prontas para inclusão na pauta para votação pelo plenário, mostram a influência do grupo de pressão no processo de regulamentação de assuntos polêmicos de seu interesse (Quadro 18).

Quadro 18 – Proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, entre 5 e 8 vezes, segundo a autoria, o conteúdo e o tempo de tramitação

Proposição	Autoria	Conteúdo da Ementa	Posição do EI	Tempo tramitação	Situação atual
PL 203/1991	Senado / PFL	Acondicionamento, coleta, tratamento e destino de resíduos sólidos de serviços de saúde.	Convergente com ressalvas	16 anos 6 Agendas	Plenário pronto para pauta
PL 710/1988	Legislativo / PSDB	Obrigatoriedade de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.	Divergente	14 anos 6 Agendas	Plenário pronto para pauta
PL 2836/1992	Legislativo / PFL	Instituição de Comissões Internas de Meio Ambiente.	Divergente	11 anos 5 Agendas	Arquivada
PL 4558/1998	Legislativo / PSDB	Criação de selo ambiental para embalagens.	Divergente	8 anos 8 Agendas	Arquivada
PL 1616/1999	Executivo	Gestão e organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.	Convergente com ressalvas	7 anos 5 Agendas	Aguardando constituição de Comissão Temporária

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em abril de 2007.

Os três projetos aos quais o empresariado industrial se opôs, claramente, propunham a aprovação de normas ambientais que se chocam com os seus interesses, conforme se vê nos argumentos usados para justificar a posição divergente do grupo:

PL 710/88 – A proposta visa a regulamentar a implantação de empreendimentos cujas atividades são efetiva ou potencialmente poluidoras. Considera-se que o texto não deveria discorrer sobre o processo de execução de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), uma vez que não é este o objetivo da regulamentação. Em face da complexidade da elaboração do EIA /RIMA esta matéria deve ser discutida na reformulação da Resolução 001 do CONAMA, que é o fórum adequado para o assunto. (Agenda 1997); A instituição de taxa de licenciamento ambiental, na forma como está proposta, além de ser inconstitucional, prejudica as empresas de pequeno porte. Também, inadequadamente, permanece no texto o dispositivo que possibilita a realização de audiências públicas por requerimento de 50 cidadãos ou mais, o que pode significar atraso em demasia no procedimento licenciatório. (ALIN, 2002).

PL 2836/92 – O Projeto interfere na organização interna da empresa e nas funções de seus empregados. Institui estabilidade para os membros da Comissão e delega poder de fiscalização aos empregados. (Agenda 1997); Entre outras questões, consubstancia o projeto mais um ônus a ser assumido pela indústria, já tão sobrecarregada de tributos e de encargos sociais (ALIN, 2001).

PL 4558/98 – O empresário industrial deve buscar o aperfeiçoamento das embalagens dos seus produtos na medida de suas reais possibilidades. A interferência estatal, com a criação de um “selo”, poderia causar inaceitável discriminação aqueles fabricantes que não pudessem se adequar aos padrões de excelência buscados por um órgão público (Agenda 1999). O projeto, se aprovado, representará a institucionalidade de um procedimento gerencial híbrido, situando entre a coisa voluntária e a coisa compulsória (ALIN, 2006).

Um dos casos mais emblemáticos, identificados pela pesquisa, em que a proposição figurou até 8 vezes na Agenda Legislativa da Indústria (de 1999 a 2006), refere-se ao Projeto de Lei 4.558/1998 de autoria do Deputado Federal Feu Rosa (PSDB-ES). Esse é um exemplo da não-efetivação da produção legislativa, no que se refere ao tema em questão, sob a pressão efetiva dos grupos de interesse, desfavoráveis à matéria. Dado o caráter polêmico da matéria objeto da proposição (criação de selo ambiental para embalagens), o tempo de tramitação ultrapassou 8 anos (104 meses), entre as duas últimas legislaturas (51^a e 52^a) e após ter sido apreciado em três comissões permanentes da Câmara – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC), Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC) – o processo foi arquivado ao final da 52^a legislatura.

A coordenação de comissões permanentes encaminhou o projeto à CDEIC, em junho de 1998. Na CDEIC, foram indicados dois relatores: Fábio Feldmann (PSDB-SP), que não

deu parecer ao projeto, sendo devolvido à Mesa Diretora, para redistribuição; e Ronaldo Vasconcelos (PTB-MG). Após ter sido arquivado no final da 51ª Legislatura, foi desarquivado e encaminhado, novamente, à CDEIC onde foi aprovado, por unanimidade, o parecer favorável do relator, em setembro de 1999. Entendeu o relator que a proposição tinha grande relevância econômica e ambiental, investindo em medidas educativas de adesão voluntária que facultavam adaptação paulatina pelo setor produtivo. Encaminhado à CDCMAM, em novembro de 1999, o projeto recebeu parecer favorável do relator, o deputado Luciano Pizzato (PFL-PR), que foi aprovado por unanimidade pela comissão, em maio de 2000.

Por fim, na CCJC, para onde o projeto foi encaminhado em junho de 2000, foram designados dois relatores: Marcelo Deda (PT-SE), em agosto de 2000, que devolveu o projeto sem manifestação; e Custódio Mattos (PSDB-MG), membro da bancada ruralista, que deu parecer pela sua rejeição, em junho de 2001. Em maio de 2003, o parecer do relator pela rejeição do projeto e pela aprovação do PL 2.484 de 2000, que estabelece critérios para a concessão de selos ambientais, apensado a este projeto, foi apresentado na CCJC. Em janeiro de 2007, tanto o PL 4.558 quanto o PL 2.484, de autoria do deputado Bispo Rodrigues (PL-RJ), foram arquivados nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno, depois de tramitar por mais de oito anos.

Considerando que a CCJC foi o alvo do *lobbying* do grupo de pressão contrário ao projeto em questão e considerando também que foi nessa comissão que o projeto foi rejeitado, deduz-se que esse tenha sido o lugar mais receptivo aos interesses do grupo de pressão, se comparado à CDCMAM e à CDEIC, onde recebeu parecer favorável, a despeito da pressão contrária dos lobistas. Merece referência o fato de o relator do projeto na CCJC, Deputado Custódio Mattos, ser um dos parlamentares que integram a bancada ruralista na Câmara, conforme identificação feita pelo DIAP, o que explica a sua posição convergente com a posição defendida pelo empresariado industrial, seu potencial aliado político. Tal situação corrobora os argumentos desenvolvidos por Hansford (2004), de que a influência do grupo de pressão tem maior probabilidade de ocorrer quanto maior for o grau de receptividade que uma instância política oferece à posição defendida pelo grupo, sendo que a receptividade está relacionada à agenda política daquele lugar e à posição política do conjunto de seus membros, ou de atores estratégicos, como é o caso do relator.

Outro caso, entre os cinco em relação aos quais houve acompanhamento permanente por parte dos representantes do empresariado industrial (pressão em longo prazo) é o processo

de tramitação do Projeto de Lei 710/1988, de autoria do Deputado Federal Fábio Feldman (PSDB-SP), que se propõe disciplinar o estudo de impacto ambiental (EIA), regulamentando o inciso IV do §1º do Art. 225 da Constituição Federal⁷⁵. A matéria objeto da proposição é a obrigatoriedade de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em casos de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental⁷⁶, um dos temas mais controversos no campo da política ambiental brasileira. Em função disso, o tempo de tramitação desse projeto chegou a quase 15 anos (cerca de 175 meses), tendo sido arquivado em janeiro de 2003, depois de ter tramitado em todas as instâncias competentes.

O referido projeto foi apreciado, primeiramente pela CCJC, onde tramitou entre junho de 1989 e junho de 1990. Essa comissão aprovou por unanimidade o parecer do relator, deputado Eliezer Moreira (PFL-MA) pela aprovação do projeto e dos projetos apensados, com três emendas modificativas de redação. Em seguida foi encaminhado para a Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados (CVTDUI), tendo sido designado relator o deputado Manoel Ribeiro (PMDB-PA), em agosto de 1990, que o devolveu sem manifestação. Após ter sido arquivado ao final da 48ª Legislatura, foi desarquivado em abril de 2001 e reencaminhado à CVTDUI, tendo sido designado para relator o deputado Alacid Nunes (PFL-PA). Em maio de 1993, o projeto foi redistribuído para a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU), quando foi designado relator o deputado Oswaldo Stecca (PMDB de SP). Mais uma vez, após ter sido arquivado ao final da 49ª Legislatura, foi desarquivado e encaminhado à CDU, em março de 1995, a qual, finalmente, apreciou o projeto. Nessa instância, o projeto recebeu parecer favorável do relator, deputado Carlos Pannunzio (PSDB-SP), com substitutivo, aprovado por unanimidade pela comissão, em novembro de 1996.

⁷⁵ Art. 225 da Constituição Federal – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: IV: exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

⁷⁶ Esse projeto de lei faz referência à obrigatoriedade de elaboração de EIA/RIMA para efeito de licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. Entre as atividades citadas no artigo primeiro da proposição constavam: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, ferrovias, portos ou terminais de petróleo, minérios ou produtos químicos, aeroportos, oleodutos, gasodutos, linhas de transmissão de energia elétrica e obras para exploração de recursos hídricos. A esse PL foram apensados dez projetos de lei, sendo que todos tratavam do mesmo tema.

Conforme pode ser observado, esse projeto levou 4 anos e 9 meses para ser apreciado pelo 4º relator designado na CDU, e 6 anos e três meses para ser apreciado pela comissão. Uma possível explicação para a não-apreciação do projeto pelos três primeiros relatores, aqui entendida como rejeição velada ao projeto, está no perfil destes parlamentares: Manoel Ribeiro e Oswaldo Stecca ligados a grandes grupos empresariais da indústria da construção civil e Alacid Nunes, empresário rural, um dos maiores representantes da oligarquia agrária paraense.

Por fim, em novembro de 1996, o projeto foi encaminhado à CDCMAM, onde tramitou durante 2 anos, entre dezembro de 1996 e dezembro de 1998. Ali foi aprovado por unanimidade o parecer favorável do relator, deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA) com substitutivo a este, em dezembro de 1998. Vale mencionar que o deputado Aroldo Cedraz é membro da bancada ruralista no Congresso, o que o torna um parlamentar com pouco apreço a uma regulação ambiental mais restritiva. Relações desse parlamentar com importantes segmentos econômicos tornam sua posição política receptiva aos interesses dos grupos empresariais, o que justifica a apresentação do substitutivo ao projeto.

O substitutivo do relator trata do estudo de impacto ambiental (EIA), tal qual o PL 710/88, mas procura dispor sobre o licenciamento ambiental, em virtude de os dois temas estarem correlacionados. O texto apresentado pelo relator foi elaborado a partir das contribuições dadas por seus pares, do âmbito da comissão de meio ambiente e por representantes do setor industrial. Especificamente deste setor vieram algumas sugestões para: a exclusão da referência ao seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; a previsão do estabelecimento de prazos máximos para o processo de licenciamento ambiental; a melhor caracterização dos estudos ambientais exigíveis nos casos em que não cabe a realização de estudo de impacto ambiental; e a previsão de publicação de anúncio de recebimento do EIA pelo licenciador. Essas questões tornariam menos oneroso o processo de licenciamento, em termos financeiros, e menos demorado. Além das sugestões originárias do empresariado industrial, outra sugestão incorporada ao texto foi a de que os empreendimentos e atividades sem fins lucrativos ficariam isentos da taxa de licenciamento ambiental federal, de autoria do Deputado Luciano Pizzatto. Todas essas sugestões foram acatadas pelo relator⁷⁷.

Naquela ocasião, não só a posição política do relator, mas a posição política do presidente da comissão e de alguns de seus membros contribuiu para que houvesse maior

⁷⁷ Conforme parecer reformulado do relator na CDCMAM, ao PL 710/1988, datado de 29/10/1998, de autoria do Deputado Aroldo Cedraz, disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em abril de 2007.

receptividade aos interesses contrários ao projeto e tornasse essa instância política um canal de acesso aos grupos de pressão que atuavam na forma de *lobbies* contrários à aprovação do projeto. Pela composição da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados (CDCMAM), à época, pode-se fazer tal afirmativa, visto que a comissão era presidida pelo Deputado Silas Brasileiro (PMDB-MG), importante membro da bancada ruralista. Além disso, entre seus membros encontravam-se diversos parlamentares membros titulares e suplentes dessa bancada, a exemplo dos deputados Ciro Nogueira (PFL-PI), Valdir Colatto (PMDB-SC), Herculano Anghinetti (PP-MG), além de deputados que votam com esta bancada, a exemplo de José Carlos Aleluia (PFL-BA) e Ricardo Izar (PTB-SP).

Após leitura e publicação dos pareceres recebidos nas comissões, o projeto estava pronto para ser votado pelo plenário, por ser uma proposição sujeita à apreciação dessa instância política. Assim, a situação atual continua sendo: pronta para pauta, no plenário.

No caso do PL 710, a atuação do grupo de pressão pela não-aprovação da proposição e sua transformação em norma jurídica contou com a atuação de membros do sistema político que são absolutamente contrários a uma regulação da matéria, na forma de lei. De acordo com a opinião de parlamentares, de membros da burocracia pública e de diversos segmentos empresariais, conforme depoimentos veiculados pela imprensa nacional e pesquisas realizadas pela CNI, destacados nos capítulos I e II deste trabalho⁷⁸, a forma como vem sendo regulamentada a obrigatoriedade do EIA-RIMA (por meio de Resolução 237 de 1997 do CONAMA) “já é além do desejável”. Há, portanto, evidências de afinidades de interesses entre representantes do empresariado industrial e instâncias de decisão política, tanto no Executivo quanto no Legislativo, quando o assunto gira em torno da obrigatoriedade do licenciamento ambiental, entendido como elemento de restrição ao crescimento econômico, o que facilita, em boa medida, o *lobby* contrário do grupo de pressão.

⁷⁸ Além de manifestações contrárias de vários segmentos dos setores produtivos em relação à obrigatoriedade de licenciamento ambiental e elaboração de EIA-RIMA, importantes setores do Governo Federal defendem publicamente a flexibilização das regras que tornam obrigatória a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), com respectiva elaboração de EIA-RIMA. Em abril de 2007, tornou-se público o anteprojeto de lei de autoria de Jerson Kelman, diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que propõe o fim do licenciamento ambiental para projetos do setor energético. Ou seja, propõe isentar hidrelétricas de AIA. A proposta, que foi enviada no dia 13 de abril, aos deputados das comissões de Minas e Energia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara, propõe o fim do licenciamento ambiental para projetos do setor energético, considerados prioridades nacionais. Segundo o anteprojeto, o presidente da República se tornaria responsável por selecionar as obras de energia que atenderiam às necessidades do país. A exigência de licenciamento ambiental deixaria de existir por meio de um decreto presidencial. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13934>. Acesso em julho de 2007.

Em relação ao PL 2.836/92, de autoria do Deputado Luciano Pizzatto (PFL-PR), que dispõe sobre a instituição de Comissões Internas de Meio Ambiente, após a apresentação no plenário, a Mesa Diretora da Câmara o encaminhou à CDEIC, à CTASP, à CDCMAM e à CCJR. A tramitação começou pela CDEIC, onde recebeu parecer contrário dos três relatores indicados, entre junho de 1992 e junho de 1997: os deputados Jarvis Gaidzinski (PPR-SC); Mário Cavallazzi (PPR-SC); Nair Xavier Lobo (PMDB-GO). Em junho de 1997, a CDEIC aprovou por unanimidade o parecer contrário à aprovação do projeto, do último relator – momento em que o grupo de pressão havia escolhido essa comissão como alvo do *lobbying*. Em seu parecer, a relatora não recomendou a aprovação do projeto, enfatizando que tinha restrições à proposição uma vez que esta impunha elevação de custos às empresas, encargos adicionais, pelo fato de determinar a alocação de empregados para compor as comissões internas de meio ambiente. Tais custos dificilmente seriam repassados aos preços finais dos produtos, o que implicaria, conseqüentemente, redução de lucros.

Após apreciação pela CDEIC, o projeto foi encaminhado à CTASP, em julho de 1997, onde outros três relatores foram indicados para dar parecer: João Mellão Neto (PFL-SP); José Carlos Vieira (PFL-SC) e Pedro Eugênio (PT-PE). Esta comissão aprovou por unanimidade, em dezembro de 1999, o parecer favorável do último relator, com substitutivo a este e contrário à emenda apresentada pelo Deputado Paulo Rocha (PT-PA), referente à composição das comissões de meio ambiente e condições de trabalho de seus membros⁷⁹. O substitutivo do relator propunha alteração do artigo 163 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fim de estabelecer a prevenção do meio ambiente como atribuição da Comissão Interna de Prevenção de Acidente (CIPA), como segue:

O art. 163 da CLT passaria a vigorar acrescido do § 2º - As empresas que exercem atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente instituirão, no âmbito da CIPA, a subcomissão de Meio Ambiente (SUMA), com a finalidade de realizar estudos e executar programas que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

⁷⁹ Emenda modificativa ao Artigo 4º do PL 2.836, de 1992 – A Comissão Interna de Meio Ambiente (CIMA) será composta apenas por representantes de empregados, na proporção de um representante para cada grupo de 50 empregados, escolhidos por eleição direta pelos empregados da empresa, ou de grupos de empresa; § 1º os membros da CIMA não receberão qualquer remuneração ou compensação pelos trabalhos nela desenvolvidos; § 2º os membros da CIMA gozam de estabilidade provisória durante o período do mandato, e por mais um ano imediatamente posterior ao mandato. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em maio de 2007.

Na Comissão de Meio Ambiente (CDCMAM), a tramitação do projeto durou somente dois meses, diferente do que ocorreu na CEIC e CTASP (5 anos e 2 anos e meio, respectivamente). Na CDCMAM, o relator, deputado Fernando Gabeira (PV-RJ), em novembro de 2000, deu parecer favorável ao PL 2.836, com adoção do substitutivo da CTASP e contrário à emenda recebida nessa comissão. Por fim, na CCJC foi indicado como relator o deputado Sérgio Miranda (PCdoB-MG). Nesta comissão, não houve manifestação em relação ao projeto, que foi devolvido à Mesa Diretora por força da saída do relator, em março de 2002, tendo sido arquivado, nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno, em dezembro de 2003.

A atuação do grupo de pressão foi bem sucedida, seja ao longo do processo de tramitação do PL 2.836, seja no final, quando este foi arquivado. O *lobby* foi bem sucedido principalmente quando o projeto estava em processo de apreciação na CDEIC, que é a instância política na qual se observam afinidades de interesses entre o grupo de pressão e os membros da comissão, visto que, conforme foi enfatizado por Hansford (2004), quanto maior o espaço que aquele lugar aloca em sua agenda para a questão que preocupa o interesse organizado (crescimento econômico, sem restrição), maior é a probabilidade de o grupo de interesse o escolher como o lugar ideal para fazer *lobby* em defesa de seus interesses.

No Quadro 19 estão sintetizados alguns aspectos dos processos aqui destacados.

Quadro 19 – Subconjunto de proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, entre 5 e 8 vezes, segundo o partido do autor, o partido dos relatores e o parecer destes.

Projeto	Partido do autor	Partido dos Relatores nas comissões				
		CDEIC	CDCMAM	CDU	CTASP	CCJC
4.558 de 1998	PSDB	PSDB e PTB = aprovação	PFL = aprovação	-	-	PT e PSDB = rejeição
710 de 1988	PSDB	-	PFL = aprovação	PFL, PMDB e PSDB = aprovação	-	PFL = aprovação
2.836 de 1992	PFL	PPR, PPB e PMDB = rejeição	PV = aprovação	-	PFL e PT = aprovação	PCdoB = Sem manifestação

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em abril de 2007.

Em relação aos três casos enfatizados neste trabalho como emblemáticos de processos inconclusos de produção legislativa, em situações de divergência do grupo de pressão, observa-se que o fato de o partido do autor da proposição e o partido dos relatores ser o mesmo, ou de fazerem parte da mesma bancada, não determina a posição favorável ao projeto e a sua transformação em norma jurídica. O caso do PL 710 ilustra o poder de veto da

Mesa Diretora, que, sob provável influência dos Líderes dos Partidos, do Executivo ou, ainda, dos grupos de pressão, não o incluiu na pauta para votação em nenhuma das sessões do plenário, ocorridas entre dezembro de 1998 e janeiro de 2007. Isto pode ser uma demonstração da não-relevância da matéria para os atores políticos com poder de decisão na instância onde se encontra esta proposição, atualmente, a despeito de sua aprovação nas comissões onde foi apreciada, ou o poder de influência dos grupos de pressão sobre estes.

O poder de veto, parcial ou integral, da Mesa Diretora, dos Líderes dos Partidos, dos Presidentes das Comissões e do Executivo, é uma forma de interferência legislativa, conforme análise de Santos (1997). De acordo com a perspectiva de teóricos da Escolha Racional, a existência de muitos pontos de veto no sistema político implica no aumento dos custos de transação. Esse aumento se dá porque o poder de veto dessas instâncias políticas impõe aos parlamentares que seja levada em conta a preferência de vários atores políticos, que representam interesses diversos, em relação à proscrição como um todo, ou em relação a cada artigo ou parágrafo de um projeto de lei em processo de apreciação. Por conseguinte, a existência de muitos pontos de veto no sistema político brasileiro contribui, em grande medida, para que muitos instrumentos da política ambiental, assim como de outras políticas, não se consolidem, ou seja, não se transformem em normas jurídicas.

Nas situações observadas em relação aos projetos de lei 4.558 e 2.836, referidos anteriormente, a paralisação do processo que culminou com seus arquivamentos, ocorreu no âmbito das comissões, em função da posição adotada pelos relatores pela sua rejeição, a despeito de os partidos políticos dos relatores fazerem parte da mesma bancada dos partidos dos autores dos projetos. Ou seja, os dados mostram que a escolha dos relatores do mesmo partido do autor da proposição não é condição *sine qua non* para garantir a aprovação de um projeto de lei. Portanto, outras variáveis são mais relevantes para explicar o comportamento dos relatores e os resultados dos processos, ressaltando-se aqui a atuação do grupo de pressão. No próximo item essas variáveis serão analisadas para o conjunto de proposições objeto deste estudo.

3.2 – Foco da atuação do grupo de pressão: *timing*, alvo e ação dos atores alvos da pressão

Identificadas as proposições que versam sobre a questão ambiental, em tramitação no Congresso Nacional, no período estudado, sobre as quais os representantes do empresariado industrial atuaram na forma de *lobby*, resta saber em que momento ocorreu a pressão, quem foi o alvo e quais foram os resultados alcançados pelos representantes do grupo de pressão. Essas são questões que merecem ênfase, uma vez que evidenciam a atuação política deliberada do empresariado industrial visando à imposição de suas preferências no plano da regulamentação ambiental formal.

Conforme afirmação anterior, formulada com base na literatura da Ciência Política, há evidências empíricas de que as comissões, permanentes e temporárias, tanto da Câmara, quanto do Senado foram o alvo da atuação dos grupos de pressão formados pelos representantes do empresariado industrial. Portanto, na tomada de decisão dos grupos de pressão, em relação ao *timing* e ao alvo da pressão, levou-se em conta que, tanto na Câmara como no Senado Federal, grande parte das proposições são apreciadas pelas comissões, permanentes ou temporárias. Nesse sentido, as Comissões foram o alvo preferencial do grupo de pressão aqui estudado, confirmando as tendências registradas pela literatura especializada em estudos legislativos no Brasil⁸⁰.

De acordo com o Regimento Interno, as comissões permanentes são a primeira instância deliberativa sobre projetos de lei introduzidos no Congresso Nacional.

Conforme o Art. 53 do Regimento Interno antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta, pela Comissão de Finanças e Tributação, para exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame de mérito, quando for o caso, e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso (Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Nos casos de proposições legislativas em tramitação ordinária, a Mesa da Câmara as encaminha às comissões permanentes para que seja elaborado um parecer pelo relator, a ser votado na própria comissão. No âmbito da comissão, havendo aprovação formal desse parecer, então há condição para que um projeto seja transformado em lei; caso haja rejeição

⁸⁰ A esse respeito ver: Figueiredo e Limongi (1999); Cintra e Lacombe (2004); Santos e Almeida (2005).

de um parecer na comissão, ou a não-apreciação de uma proposição na mesma legislatura, ocorrerá o arquivamento do projeto. Aprovado o parecer da comissão, o projeto está pronto para ser incluído na ordem do dia e, em seguida, submetido à apreciação do plenário. Além disso, a comissão poderá aprovar, em caráter terminativo, os projetos sob sua competência, não precisando passar pelo plenário, conforme enfatizam Figueiredo e Limongi (1999: 56).

Considerando que as comissões têm grande importância política, pois é nessas instâncias que os deputados discutem e votam as proposições sujeitas à deliberação do plenário, podendo ainda, nos casos de projetos de leis, discuti-los e votá-los, sem a obrigatoriedade de encaminhá-los ao Plenário (quando se tratar de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, conforme ao artigo 24 do Regimento Interno)⁸¹, são elas o principal alvo de pressão dos grupos de interesse que atuam no âmbito do Legislativo.

Vejam os dados que mostram os dados da pesquisa sobre a atuação dos representantes do empresariado industrial no âmbito das comissões que compõem o Legislativo Federal, em relação às proposições de conteúdo ambiental, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, entre 1997 e 2006.

Para efeito deste estudo considera-se como o momento da efetivação da pressão pelos representantes do empresariado industrial o ano em que a proposição consta na Agenda Legislativa da Indústria. Visto que foi somente a partir de 1996 que essa agenda passou a ser sistematizada e a ficar disponível ao público, e como neste estudo só estão sendo consideradas as agendas de 1997 a 2006, então, a atuação desse grupo de pressão só será considerada a partir do ano de 1997. Vale mencionar, ainda, que a análise da pressão do grupo é feita, em alguns momentos, com base no número de vezes em que a proposição figurou na Agenda Legislativa, ou seja, serão considerados 111 casos, que é a soma de proposições das dez agendas objetos deste estudo, conforme especificações no Anexo II.

⁸¹ Conforme Art. 24 do Regimento Interno da Câmara – *Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas; II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; g) que tenham recebido pareceres divergentes; h) em regime de urgência. De acordo com o § 2º do art. 132 – Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.*

Em qual instância tramitou a proposição no momento da pressão política efetivada pelo empresariado industrial? Conforme foi dito anteriormente, na grande maioria dos casos observados, a proposição encontrava-se em alguma das comissões permanentes, especiais e mistas das duas Casas (84% do total). Um número pequeno encontrava-se no plenário da Câmara (4,5%) e nas Mesas Diretoras (2,7%). O Quadro 20 sintetiza as diversas situações.

Quadro 20 – Locus da pressão sobre as proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

<i>Locus da Pressão</i>	<i>Comissões</i>	<i>Nº de casos</i>	<i>%</i>
Câmara dos Deputados	CDCMAM / CMADS	23	20,7
	CCJC / CCJR	17	15,3
	Comissão Especial	12	10,8
	CDEIC / CEIC	8	7,2
	CFT	6	5,4
	CTASP	6	5,4
	CME	5	4,5
	CCJ – SF	4	3,6
	CAPADR / CAPR	3	2,7
	CEC	2	1,8
	CREDN	1	0,9
Subtotal		87	78,4
Senado	CSSF	1	0,9
	CE	1	0,9
	CAS	1	0,9
Congresso Nacional	Comissão Especial e Comissão Mista	03	2,7
Plenário da Câmara		05	4,5
Mesa da Câmara		02	1,8
Mesa do Congresso Nacional		01	0,9
Plenário do Congresso Nacional		10	9,0
Total Geral		111	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

De acordo com os dados da pesquisa, um grande número de casos de pressão política ocorreu quando as proposições estavam tramitando nas comissões, permanentes ou temporárias, da Câmara dos Deputados, o que confirma os estudos realizados que dizem ser essa a instância na qual ocorre a maioria das ações dos grupos de pressão.

Como era de se esperar, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS) foi o principal alvo da pressão efetivada pelos representantes do empresariado industrial (aproximadamente 21% dos casos estudados). Outro alvo de pressão que merece destaque é a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), pressionada em 15% dos casos.

Tomando como referência os resultados de pesquisas sobre o Legislativo, para melhor compreender a questão em estudo, torna-se relevante identificar o alvo mais concreto da pressão dos grupos, que é o relator da proposição na comissão. Portanto, nos casos em que os alvos da pressão foram as comissões permanentes e especiais, cabe identificar o perfil dos relatores, qual a posição adotada por eles, ou seja, qual o teor do seu parecer, qual a posição da comissão, qual o grau de convergência e de divergência do relator e da comissão com a posição do empresariado industrial, para, a partir daí, tirar conclusões sobre o grau de eficácia da pressão desse grupo junto às comissões.

As variáveis utilizadas neste estudo para definir o perfil do relator na comissão são: o partido político e a origem social do relator. Do total de situações observadas, em 83 casos o relator já havia sido indicado pela comissão alvo da pressão objeto deste estudo. Conforme indicam os dados, do total de casos em que o relator já havia sido indicado, 58% pertenciam a partidos de centro-esquerda e esquerda, com destaque para o expressivo número de relatores do PT (19,3%), do PSDB (15,7%), do PV (9,6%) e do PPS (8,4%). Entre os 42% de casos observados em que o relator era de partido da direita, o PFL destaca-se como o partido que mais indicou relator nas referidas comissões (18%), seguido do PMDB, com 8,4% e do PPB e PP, que juntos indicaram 8% dos relatores (Quadro 2, do Anexo VII).

Uma primeira conclusão que pode ser extraída do quadro partidário dos relatores é que dois dos três partidos que mais indicaram os relatores nas comissões alvo da pressão do empresariado industrial, isto é, PT e PSDB, são, também, os partidos dos autores da maioria das proposições, conforme verificação anterior. Tomando como referência esse dado, pode-se supor que, nesses casos, haveria maior probabilidade de o parecer do relator ser favorável ao projeto, caso houvesse uma maior afinidade de interesse entre a autoria e a relatoria, por se tratar de parlamentares do mesmo partido político. No entanto, os dados da pesquisa mostram que nas situações observadas em que o autor da proposição e o relator na comissão alvo de pressão eram do PT, o parecer do relator foi favorável à aprovação do projeto em 50% dos casos. Situação oposta foi observada em relação aos casos em que o partido do autor e do relator era o PSDB, já que em nenhum dos casos estudados houve parecer favorável à aprovação do projeto. Contrariando a suposição enunciada acima, o que se observou foi um grande percentual de rejeição aos projetos (71,4%), conforme demonstração no Gráfico 5⁸².

⁸² Após observar a representatividade estatística do conjunto de casos que integram a amostra da pesquisa, em relação à coincidência entre o partido do autor e do relator, optou-se por demonstrar apenas os casos referentes ao PSDB e ao PT visto que estes partidos foram os que mais se destacaram em termos de autoria das proposições objeto deste estudo e de indicação dos relatores nas comissões.

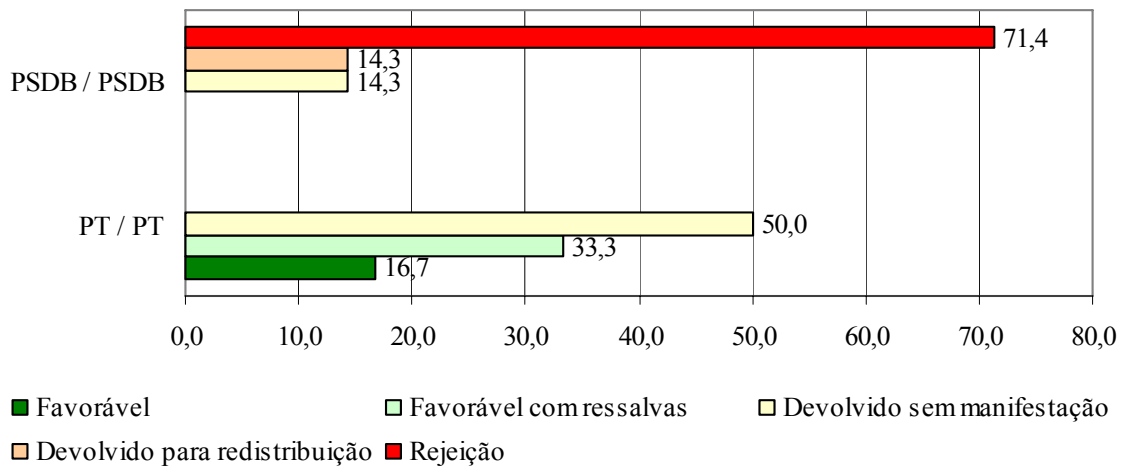


Gráfico 5 – Parecer do relator às proposições em que autor e relator são do mesmo partido: PSDB e PT
 Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Uma segunda conclusão que pode ser extraída da identidade político-partidária dos relatores é a predominância de relatores de partidos de esquerda em algumas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a exemplo da Comissão de Educação e Cultura (CEC), em 100% dos casos, e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 65% dos casos. Em condição oposta encontram-se as comissões onde há clara predominância de relatores dos partidos de direita, tais como a Comissão de Minas e Energia (CME), em 80% dos casos, Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em 67% dos casos e Comissão de Finanças e Tributação (CFT), em 67% dos casos, conforme Gráfico 6.

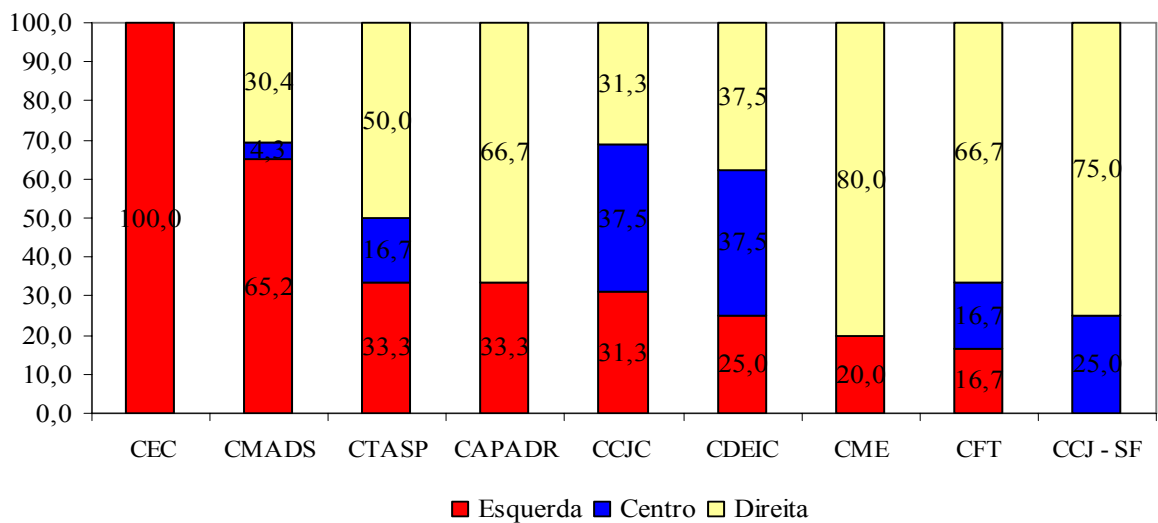


Gráfico 6 – Percentual de relatores segundo a posição ideológica dos Partidos Políticos, nas comissões que foram alvo de pressão dos representantes do empresariado industrial.
 Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O espaço que a CME, a CAPADR e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) alocam em suas agendas para as questões relativas à regulação da economia e da infra-estrutura de energia (energia elétrica, petróleo e gás natural), necessária para o desenvolvimento das atividades produtivas, torna-as instâncias políticas para onde convergem inúmeros parlamentares representantes da classe empresarial. Portanto, considerando a agenda da esfera deliberativa e o papel importante do relator na comissão, a predominância de relatores vinculados a partidos de direita, tanto na CAPADR, quanto na CDEIC e CME, pode ser uma variável *proxy*⁸³ indicativa da relação entre a posição de classe do relator (origem social) e o seu partido político, conforme destaques no Quadro 21. **Quadro 21 – Subconjunto de proposições que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, segundo o perfil do relator nas comissões alvos de pressão**

Projeto	Comissão	Perfil do Relator		
		Relator	Partido	Origem Social
PL 012/2003	CAPADR	Moacir Micheletto	PMDB	Empresário Rural
	CAPADR	Silas Brasileiro	PMDB	Empresário Rural
PL 1.254/2003	CDEIC	Ronaldo Dimas	PSDB	Empresário da Construção Civil
PL 2.836/1992	CDEIC	Jarvis Gaidzinski	PPR	Empresário
	CDEIC	Sandro Mabel	PL	Empresário
	CDEIC	Israel Pinheiro	PTB	Empresário e Engenheiro Civil
PL 3.160/1992	CDEIC	Lima Netto	PFL	Empresário
	CME	Moreira Ferreira	PFL	Empresário da Indústria
	CME	José Janene	PP	Empresário rural
PL 603/2003	CME	José Janene	PP	Empresário rural

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site: <<http://www2.camara.gov.br/deputados>>. Acesso em julho de 2007.

Em síntese, os dados mostram que algumas comissões, a exemplo da CAPADR, CDEIC e CME, são os lugares ideais para a atividade do *lobby* empresarial, em função de sua agenda e do perfil político dos parlamentares indicados para relatores dos projetos. Daí a importância, para o empresariado industrial, na condição de grupo de pressão, que os projetos objetos de seu interesse, sejam apreciados por essas comissões. Isso explica os casos de redistribuição do projeto de uma comissão menos receptiva aos interesses do grupo de pressão – a CMADS, por exemplo –, para outra mais receptiva – a CME.

⁸³ Variável *proxy* é a variável utilizada para substituir outra de difícil mensuração, que se presume guardar com ela relação de pertinência. Em outros termos, trata-se da variável utilizada para substituir outra, teoricamente mais satisfatória, nos casos em que não se dispõe de dados para esta última, ou não é possível obtê-los. (SANDRONI, 2002: 505).

Cabe salientar que, embora a CMADS seja a comissão temática com competência para dar parecer relativo às proposições aqui analisadas, ou seja, é a comissão de mérito que deve apreciar a matéria ambiental, dado o caráter transversal da questão ambiental, outras comissões, a exemplo da CDEIC e CME têm peso político tão importante quanto a CMADS na apreciação dos projetos que tratam dessa questão. Portanto, o que a pesquisa mostra é uma clara disputa política entre os membros da CMADS e os membros dessas outras comissões pela aprovação ou rejeição dos projetos que tratam de temas ambientais e pressupõem maior ou menor controle normativo das atividades econômicas. Nesse sentido, são essas as comissões que mais se destacaram como alvo de pressão dos representantes do empresariado industrial.

O que dizem os estudos sobre o papel do relator, estrategicamente escolhido pelo presidente da comissão para dar parecer em matérias que tratam de temas controversos e, em muitos casos, sobre proposições de autoria de parlamentares de esquerda? Qual é a racionalidade subjacente à escolha desses relatores? De acordo com as análises de Almeida e Santos (2005), na escolha do relator é levada em conta a sua postura em relação à matéria em questão (se contrário, favorável ou neutro), previamente conhecida pelo presidente da comissão, o que torna previsível o conteúdo do parecer e a posição da comissão. Vejamos o que dizem os dados da pesquisa em relação à posição do relator, à posição da comissão e ao grau de convergência destas com a posição do grupo de pressão.

Quanto à posição do relator em relação ao conjunto de proposições que já se encontravam na comissão alvo da atuação do grupo de pressão, tem-se o seguinte quadro: do total de 107 processos observados, em apenas 9 casos o parecer do relator foi favorável ao projeto (8,4%); em 32% dos casos o relator manifestou-se favorável com ressalvas (casos em que ocorreu apresentação de emendas modificativas e substitutivas); e em 10,3% o parecer do relator foi pela rejeição do projeto. Os casos restantes (49,5% do total) incluem as situações em que houve a devolução do projeto sem manifestação do relator; a devolução à mesa para redistribuição; a sugestão para que houvesse a apensação a outro projeto em tramitação e os casos em que o relator ainda não havia dado o parecer (Quadro 22).

Quadro 22 – Posição do relator e situações em que se encontrava a proposição no momento da efetivação do lobby do empresariado industrial, segundo a sua posição.

Parecer do Relator	Posição do Empresariado Industrial				Total	
	Convergente	Convergente com ressalvas	Divergente	Divergente com ressalvas	Abs.	%
Favorável	0 0,0%	1 3,2%	7 11,9%	1 20,0%	09	8,4
Favorável com ressalvas (emendas)	5 41,7%	11 35,5%	16 27,1%	2 40,0%	34	31,8
Rejeição	1 8,3%	2 6,5%	8 13,6%	0 0,0%	11	10,3
Devolução sem manifestação	2 16,7%	5 16,1%	8 13,6%	1 20,0%	16	15,0
Sugestão para apensação	0 0,0%	0 0,0%	2 3,4%	1 20,0%	03	2,8
Devolução para redistribuição	1 8,3%	1 3,2%	5 8,5%	0 0,0%	07	6,5
Aguardando parecer do relator	3 25,0%	7 22,6%	7 11,9%	0 0,0%	17	15,9
Aguardando designação de relator	0 0,0%	1 3,2%	3 5,1%	0 0,0%	04	3,7
Aguardando indicação de membros da CESP	0 0,0%	3 9,7%	3 5,1%	0 0,0%	06	5,6
Total	12	31	59	05	107	100,
%	100,	100,	100,	100,	100	

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Nota: os quatro casos que não foram incluídos neste Quadro referem-se às situações em que o projeto estava no Plenário, aguardando inclusão na pauta para votação.

A partir do cruzamento das duas variáveis “posição do empresariado industrial” e “parecer do relator”, pode-se avaliar o grau de convergência entre o grupo de pressão e o relator da comissão e fundamentar conclusões sobre o grau de sucesso do grupo de pressão. O percentual da posição desfavorável do relator foi obtido a partir da soma dos casos de rejeição, de devolução sem manifestação e sugestão para apensação. Entende-se que tais situações expressam, indiretamente, uma posição desfavorável do relator em relação ao projeto, embora não revelada explicitamente. Ou seja, trata-se de rejeição velada ou simbólica.

A posição do relator, quando favorável com ressalvas, é resultante das situações em que houve apresentação de emendas, modificativas e substitutivas, observadas nos 34 casos.

Quadro 23 – Percentual referente à posição do relator, nas comissões alvo de pressão, e posição do empresariado industrial em relação às proposições

Parecer do Relator	Posição do Empresariado Industrial			
	Convergente	Convergente com ressalvas	Divergente	Divergente com ressalvas
Favorável	0,0	5,3	17,1	20,0
Favorável com ressalvas	62,5	57,9	39,0	40,0
Desfavorável	37,5	36,8	43,9	40,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Nota – Para a elaboração deste quadro foram excluídos os 07 casos de devolução dos projetos para efeito de redistribuição e os 17 em que o relator ainda não havia dado o parecer. Portanto, foram 73 os casos analisados para medir o grau de convergência entre as variáveis.

Partindo do princípio de que o relator da proposição é o alvo em potencial do grupo de pressão, no âmbito da comissão, então os resultados da pesquisa indicam um médio poder de influência do grupo de pressão sobre o relator na comissão. O maior grau de convergência entre as posições dos atores envolvidos nos processos deliberativos foi observado nas situações em que o empresariado industrial manifestou-se convergente com ressalvas e o parecer do relator foi favorável com ressalvas (58% dos casos). As taxas de insucesso do grupo de pressão variaram de 17% a 40%, enquanto as de sucesso variaram de 44% a 58%, o que indica, por conseguinte, maior ocorrência de sucesso (Quadro 24).

Quadro 24 – Critérios utilizados para classificar o grau de sucesso e de insucesso da pressão do empresariado industrial junto ao relator da proposição na comissão, alvo da pressão

Posição da CNI (A)	Posição do Relator (B)	Resultado (C)	
Convergente	Desfavorável	Insucesso I	37,50%
Convergente com ressalvas	Desfavorável	Insucesso II	36,80%
Divergente	Favorável	Insucesso III	17,10%
Divergente com ressalvas	Favorável com ressalvas	Insucesso IV	40,00%
Convergente	Favorável	Sucesso I	0,00%
Convergente com ressalvas	Favorável com ressalvas	Sucesso II	57,90%
Divergente	Desfavorável	Sucesso III	43,90%
Divergente com ressalvas	Desfavorável	Sucesso IV	40,00%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e os arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Nota – Os diferentes tipos de sucesso e insucesso, apresentados na coluna C, são resultantes da combinação da posição da CNI (coluna A) com a posição do relator (coluna B), conforme notas metodológicas (Anexo I).

Para finalizar a análise do efeito da ação do grupo de pressão sobre atores políticos estratégicos, com poder de decisão sobre uma dada proposição, objeto de *lobbies* do empresariado industrial, merece destaque um exemplo extraído do conjunto de processos que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria. Trata-se do processo de tramitação do PL 91, de 2003, de autoria do deputado João Alfredo (PT-CE), sujeito à apreciação conclusiva pelas

comissões, conforme Artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em regime de tramitação ordinária (Box 3).

Box 3

PL 91 de 2003 – Ementa: “Considera efeito prejudicial sobre o meio ambiente socioeconômico o deslocamento de populações imposto pela construção de barragens, rodovias e outras obras, e dá outras providências”.

Processo de tramitação: no ano em que o Grupo de Pressão se posicionou divergente em relação a esta proposição (2004), esta já havia tramitado pela CDCMAM que aprovou, por unanimidade, o parecer do relator, o Deputado Júnior Betão (PL-AC), pela aprovação com substitutivo, em 2003. Da CDCMAM o processo foi encaminhado para a CCJC, no mesmo ano, onde foi designado relator o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), em julho de 2004, ano em que o Grupo de Pressão incluiu esta proposição em sua agenda para efeito de *lobby* contrário, ou seja, visando a impedir a sua aprovação. Neste momento, o relator da CCJC não emitiu parecer, tendo permanecido a proposição nesta comissão até agosto de 2006. Em janeiro de 2006, o referido relator, que era do mesmo partido do autor da proposição (PT), partido da bancada governista, emitiu parecer “pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e no mérito pela aprovação do projeto”. Nesta ocasião, embora o Grupo de Pressão não tenha incluído esta proposição em sua agenda política, como objeto de pressão, há indícios de que estava atuando junto a outra comissão, mais convergente com os seus interesses (CME). O Presidente desta comissão, deputado Carlos Alberto Leréia (PSDB-GO) – empresário do setor de comunicação e aliado político do empresariado industrial do setor mineral⁸⁴ –, entrou com requerimento junto à Mesa Diretora solicitando a redistribuição deste projeto para que a CME fosse incluída na relação de comissões determinadas a deliberar sobre o mérito da matéria. Deferido o requerimento, o projeto foi retirado de pauta na CCJC, em virtude da revisão do despacho da Mesa Diretora, que incluiu a CME. Nesta, foi designado relator o deputado Paulo Bauer (PSDB-SC).

O uso da redistribuição como recurso estratégico do grupo de pressão: no ano em que o relator da CCJC emitiu parecer pela aprovação ao PL, antes de a Comissão se pronunciar em relação ao parecer do relator, a CME requisitou que este fosse redistribuído. Na CME, o relator não emitiu parecer, ao longo dos últimos 5 meses da Legislatura. Conseqüentemente, em consonância com as regras previstas no Regimento Interno (Artigo 105), o projeto foi arquivado ao final da 52ª Legislatura.

Trata-se de um caso em que a projeto pressupunha uma norma ambiental com caráter muito restritivo em relação às obras de infra-estrutura, conforme ementa. O alto grau de restrição concebido pelo projeto fez com que aumentasse, sobremaneira, a resistência à sua transformação em Norma Jurídica, entre grupos empresariais, e integrantes do Estado, mais especificamente integrantes do Ministério de Minas e Energia.

A posição política adotada pelo relator da matéria no âmbito da CCJC só pode ser compreendida levando-se em consideração o fato de 2006 ter sido um ano eleitoral, quando o Presidente Lula (do mesmo partido do autor da proposição e do referido relator) concorreu à re-eleição. Portanto, o contexto não era favorável a um parecer desfavorável a este PL, dado o seu caráter socioambiental polêmico, ao menos por parte de membros do partido do governo. Restou a estratégia de redistribuí-lo a uma outra comissão que não o apreciaria a tempo de findar a legislatura, ou seja, que o rejeitasse, simbolicamente. Há, portanto, conforme informações na nota de rodapé, abaixo, grande probabilidade de a CME ter sido um foco de pressão de Grupos Empresariais fortes contrários à aprovação do projeto, que encontraram nesta comissão um forte aliado político – o presidente da comissão.

Fonte: Sistema de Informação da Câmara dos Deputados - <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>.

⁸⁴ Na reportagem publicada pela Revista Época, intitulada “Pelo Amianto” torna-se clara a relação entre os interesses empresariais do setor mineral e o Deputado Carlos Alberto Leréia, presidente da CME. A reportagem informou que a Eternit S.A, proprietária da SAMA, indústria de amianto deste grupo, com atuação em Minaçu, estado de Goiás, financiou a campanha de nove parlamentares “que defendem a bandeira da Eternit”. Entre esses parlamentares encontra-se o deputado Carlos Alberto Leréia, principal lobista do amianto no Congresso Nacional. De acordo com a reportagem, esse deputado recebeu R\$300 mil da SAMA, na campanha de 2002, e faz parte de um grupo de políticos que ficou conhecido como a “bancada do amianto” no Congresso, que tem entre os seus integrantes os deputados Ronaldo Caiado (PFL-GO) e Maguito Vilela (PMDB-GO). (Disponível em: <http://www.abrea.com.br/epoca_lobby_amianto.pdf>. Acesso em julho de 2007).

O que acontece quando o alvo da pressão política dos grupos de interesse é a comissão? Em relação aos casos estudados, quanto à posição da comissão em relação ao conjunto de proposições (Quadro 25), tem-se o seguinte: do total de 93 processos observados, em apenas 4 casos a comissão deu parecer favorável ao projeto (4,3%), número inferior ao observado quando o foco da análise é a posição do relator; em 19,4% dos casos a comissão manifestou-se favorável com ressalvas (casos em que ocorreu apresentação de emendas modificativas e substitutivas); em 7,5% a comissão posicionou-se desfavorável ao projeto; 16,1% os projetos foram devolvidos sem manifestação. Os casos restantes (52,7% do total) incluem as situações em que houve devolução à mesa receptora para redistribuição; aguardava-se a indicação de membros da comissão e a designação de relatores, além dos vários casos em que a comissão ou o relator ainda não havia se manifestado (36,6% do total).

Quadro 25 – Posição da comissão alvo de pressão e situações em que se encontrava a proposição no momento da efetivação do lobby do empresariado industrial, segundo a sua posição

Posição da Comissão / situação do processo	Posição do Empresariado Industrial				Total	
	Convergente	Convergente com ressalvas	Divergente	Divergente com ressalvas	Abs.	%
Favorável	1 10,0%	0 0,0%	2 3,7%	1 20,0%	4	4,3
Favorável com ressalvas	1 10,0%	4 16,7%	11 20,4%	2 40,0%	18	19,4
Rejeição	1 10,0%	2 8,3%	4 7,4%	0 0,0%	7	7,5
Devolvido sem manifestação	1 10,0%	3 12,5%	10 18,5%	1 20,0%	15	16,1
Aguardando parecer da Comissão / Relator	6 60,0%	10 41,7%	17 31,5%	1 20,0%	34	36,6
Aguardando designação de relator	0	1 4,2%	3 5,6%	0 0,0%	4	4,3
Devolvido para redistribuição	0	1 4,2%	4 7,4%	0 0,0%	5	5,4
Aguardando indicação de membros da CESP	0	3 12,5%	3 5,6%	0 0,0%	6	6,5
Total	10	24	54	05	93	100,0
%	100,	100,	100,	100,	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006.

Nota: os casos incluídos neste quadro referem-se apenas às situações em que o projeto estava tramitando nas comissões permanentes ou temporárias.

Observa-se, portanto, uma grande incidência de casos em que o processo de apreciação das proposições é paralisado nas comissões (47% do total). Essa paralisação pode ser entendida como reflexo da atuação dos grupos de pressão contrários à aprovação das proposições em tramitação, numa estratégia de paralisar o processo visando o arquivamento do projeto ao final da legislatura, conforme previsto regimentalmente, o que pode ser entendido como sinônimo de rejeição, como pode ser visto no caso destacado no Box 3. Tal

paralisação pode, também, ser resultante de razões de outra natureza, discutidas por pesquisadores de processos legislativos no Brasil, como as mudanças observadas no fluxo dos trabalhos legislativos, decorrentes de procedimentos utilizados pelo colégio dos líderes, muitas vezes sob influência do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A paralisação dos trabalhos no âmbito das comissões significa, na maioria dos casos, que outros fóruns deliberativos são priorizados, em detrimento dos trabalhos nas comissões, especialmente nas comissões permanentes, por causa do grande número de proposições que tramitam na Câmara dos Deputados em regime de urgência. Em outros termos, isso significa o esvaziamento das comissões e a centralização dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). De acordo com estes autores, o processo legislativo na Câmara dos Deputados não obedece ao fluxo de trabalho previsto no Regimento Interno, segundo o qual as comissões atuariam como fórum deliberativo importante, na condição de instância especializada de decisão legislativa. Não obedecendo ao fluxo, o processo de trabalho torna-se centralizado, contrariando o previsto regimentalmente. Conforme argumentam Figueiredo e Limongi, a organização do Poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes, em dois sentidos:

primeiro, que estas possam ser o lócus de decisões especializadas de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo; segundo, que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas que vão ser objeto de apreciação em plenário (1999: 56).

Entretanto, observa-se que, em vez do funcionamento efetivo das comissões, ocorrem alterações no fluxo dos trabalhos legislativos, especialmente em função da influência do colégio de líderes, instituição que é uma inovação no processo legislativo, que faz uso freqüente do recurso de pedido de urgência na tramitação dos processos. É sabido que o uso de tal recurso altera o fluxo ordinário das matérias em tramitação e retira das comissões a sua prerrogativa decisória. Estudos sobre processos legislativos têm demonstrado que o mecanismo de tramitação em regime de urgência, na Câmara dos Deputados, embora previsto regimentalmente como recurso a ser utilizado extraordinariamente, em matérias de relevância e urgência, vem sendo utilizado rotineiramente, alterando a organização interna dos trabalhos legislativos. Mudado o fluxo do trabalho legislativo, revêm-se, conseqüentemente, as estratégias de atuação dos grupos de pressão que se mobilizam junto às comissões e a outras arenas decisórias, buscando influenciar os atores políticos relevantes: presidentes e relatores, nas comissões e no plenário; líderes dos partidos e das bancadas; o presidente da mesa.

Nos casos analisados neste estudo, o uso do mecanismo de tramitação em regime de urgência e prioridade⁸⁵ foi observado em 55% dos processos acompanhados pelos representantes do empresariado industrial. Embora este seja um recurso utilizado, majoritariamente, pelo Executivo, posto que, no período estudado, 100% das proposições de sua autoria tramitaram em regime de urgência e/ou prioridade, observa-se que tanto o Senado, quanto a Câmara também fazem uso desse recurso: 100% e 38,5%, respectivamente, das proposições de autoria desses representantes (Gráfico 7).

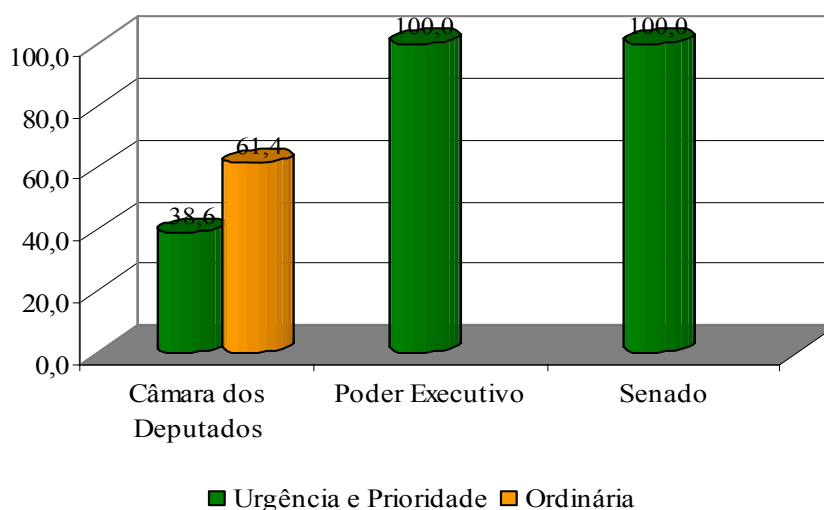


Gráfico 7 – Proposição, segundo a natureza da tramitação no ato da apresentação e a autoria.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Sistema de Informação da Câmara dos Deputados - <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em abril de 2007.

Outro fator explicativo para a não-apreciação, em tempo hábil, das proposições que são objeto deste estudo, no âmbito das comissões, ou seja, para a não-efetivação da etapa do trabalho legislativo que deve ocorrer no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados – que envolve desde a designação do relator até a apreciação do seu parecer –, pode ser a prioridade dada pelos parlamentares a outras matérias, na própria comissão ou em outras instâncias de decisão legislativa, onde os parlamentares atuam⁸⁶.

⁸⁵ De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a tramitação em regime de urgência dispensa exigências, interstícios ou formalidades regimentais (Art. 152). Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia (Art. 157). O regime de tramitação com prioridade, tal qual o regime de urgência, implica a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência (Art. 158).

⁸⁶ A atuação dos deputados nos trabalhos legislativos se dá nas 20 comissões permanentes existentes na Câmara dos Deputados, nas comissões temporárias (especiais, externas e de inquérito - CPIs) e nas comissões mistas. Embora o número de comissões temporárias e mistas possa variar muito em cada Legislatura, estas são formadas para a apreciação de matérias que, em geral, exercem grande atração sobre os parlamentares, dada a sua natureza “especial”, por vezes controversa.

A pesquisa indica ser bastante comum a paralisação da apreciação das proposições que são objeto deste estudo nas comissões especializadas por onde tramitaram, situação observada em 44 dos 93 casos analisados, ou seja, 47% do total, conforme os dados sistematizados no Quadro 25.

Outro indicador da estratégia de paralisação dos trabalhos nas comissões, utilizado neste estudo, é o tempo que as proposições permanecem na comissão, aguardando o parecer⁸⁷. O tempo médio de tramitação observado nos casos em estudo foi de 25 meses, com uma variação de 1 a 48 meses na maioria dos casos (88% do total), embora tenham sido observadas algumas situações em que o tempo máximo variou de 50 a 90 meses (em 12% dos casos). Da análise dos dados referentes apenas aos processos que se encontravam nas comissões por ocasião de sua inclusão na Agenda Legislativa da Indústria (93 casos), tem-se o seguinte quadro: 29% dos casos estudados permaneceram na comissão até 11 meses; 35,5% permaneceram de 12 a 24 meses; 23,5% de 25 a 48 meses; 12% acima de 48 meses (Quadro 26 e Gráfico 8)⁸⁸.

Quadro 26 – Tempo de tramitação das proposições nas comissões alvos de pressão do empresariado industrial

Intervalo de Tempo	Frequência	%
Menos de 12 meses	27	29,0
Entre 12 e 24 meses	33	35,5
Entre 25 e 48 meses	22	23,7
Acima de 48 meses	11	11,8
Total	93	100,0
Média = 25,20 meses		
Mediana = 19 meses		
Percentil: 25= 9,5 meses; 50 = 19 meses; 75=35,5 meses.		

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em abril de 2007.

⁸⁷ Para efeito deste estudo, o cálculo do tempo que uma proposição permanece na comissão alvo da pressão foi feito levando em conta todo o período que o processo permanece na referida comissão. Nos casos em que findou a legislatura e a proposição foi arquivada e desarquivada, considerou-se este novo período de tempo (somado ao anterior), descontado o período regimental do processo de devolução à mesa, arquivamento e desarquivamento. Portanto, embora tenha ocorrido descontinuidade no processo, este estudo considera o tempo total de tramitação, independente do arquivamento.

⁸⁸ Deve-se levar em conta na análise deste indicador o que prevê o Artigo 52 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir: I - cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência; II - dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade; III - quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária.

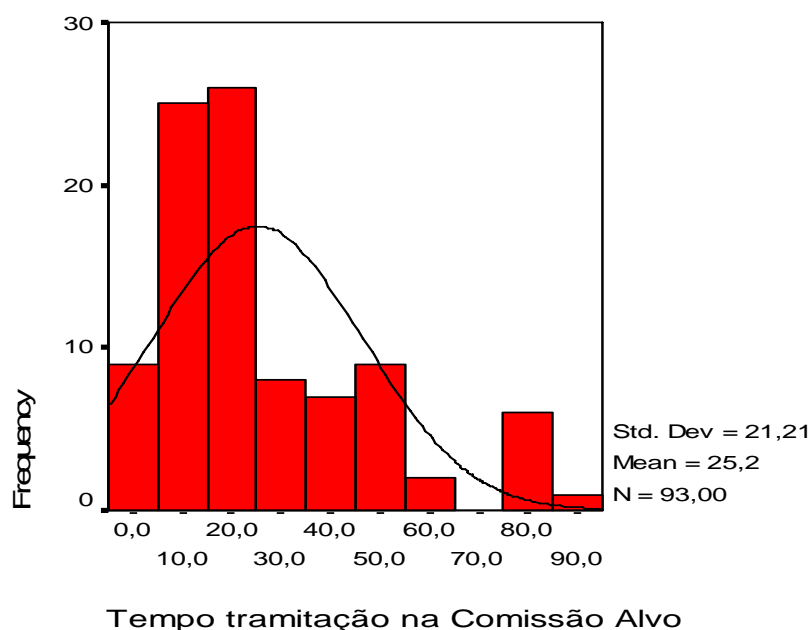


Gráfico 8 – Tempo de permanência da proposição na comissão alvo de pressão
 Fonte: Sistema de Informação da Câmara dos Deputados - <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.

O que interessa aqui é identificar se existe relação entre a demora no processo de apreciação das proposições em tramitação nas comissões e a posição do empresariado industrial em relação a essas proposições – se convergente ou divergente. Esta posição é a variável *proxi* adotada neste estudo para comprovar a pressão deste grupo de interesse sobre o processo de produção legislativa em nível federal. Nesse sentido, a variação temporal é um indicador de sua influência sistemática nas arenas políticas do Senado e da Câmara, visando a contribuir para a aprovação de projetos em relação aos quais o empresariado industrial manifestou-se convergente e para a rejeição daqueles em relação aos quais a posição foi divergente (Quadro 27).

Quadro 27 – Medidas estatísticas sobre o tempo de tramitação (em nº de meses) das proposições nas comissões alvos de pressão, segundo a posição do empresariado industrial

Medidas	Posição do Empresariado Industrial			
	Convergente	Convergente com ressalva	Divergente	Divergente com ressalva
Nº de Casos	10	24	54	05
Média	19,70	28,63	25,87	12,60
Mediana	16,50	20,00	19,50	9,00
Variação	149,57	544,50	489,55	39,30
Mínimo	3	1	1	7
Máximo	45	82	91	22
Percentil:				
25	12,00	8,00	10,75	8,00
50	16,50	20,00	19,50	9,00
75	29,25	45,00	35,00	19,00

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

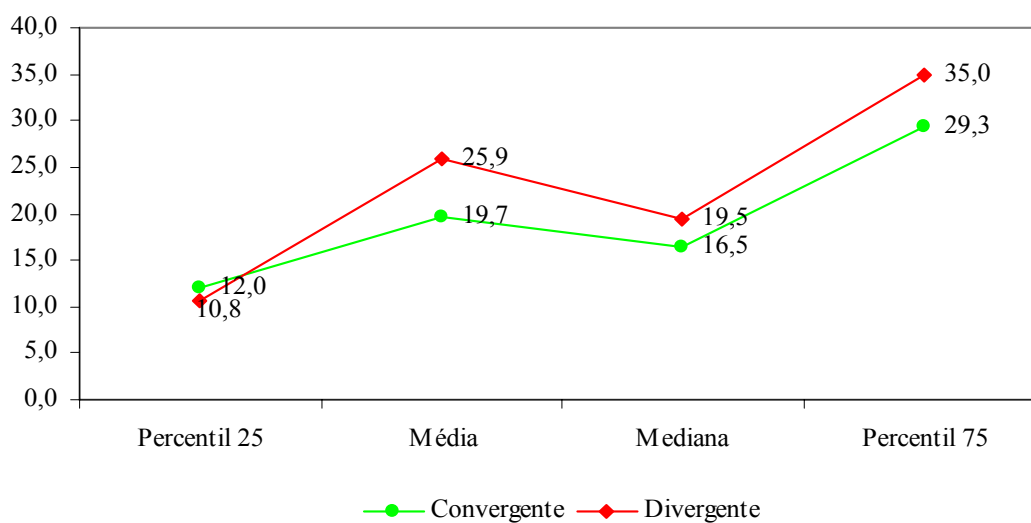


Gráfico 9 – Medidas estatísticas sobre o tempo de tramitação das proposições nas comissões alvo de pressão, segundo a posição convergente e divergente do empresariado industrial.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados.

Os resultados obtidos com as medidas estatísticas aqui utilizadas (média, mediana e percentil) para analisar a relação do tempo de tramitação na comissão alvo de pressão com os quatro tipos de posição adotada pelo empresariado industrial (Quadro 27 e Gráfico 09), mostram pouca diferença nas duas situações opostas: convergência e divergência. Indicam, portanto, baixa relação entre a posição do grupo de pressão e o tempo de tramitação da proposição na comissão, conforme se vê: nas situações de convergência, o tempo médio de tramitação foi de 19,7 meses (cerca de 1 ano e meio), enquanto nas situações de divergência esse tempo foi de 25,8 meses (cerca de 2 anos). O cálculo da mediana mostra uma diferença menor ainda, visto que, nos casos de convergência, 50% das proposições tramitaram até 16,5 meses e nos casos de divergência esse tempo foi de até 19,5 meses.

Se o tempo de tramitação da proposição na comissão não é fortemente condicionado pela atuação do grupo de pressão, então não se confirma a hipótese de que a estratégia deste ator político é protelar o tempo de tramitação visando ao arquivamento no final da legislatura. Diante disso, a variável que melhor expressa o condicionamento da atuação do grupo de pressão sobre a comissão é a posição desta em relação ao projeto em apreciação e o encaminhamento dado ao referido projeto, conforme demonstrada no Quadro 25.

Voltemos, agora, à questão principal deste item do trabalho. Independente do processo de esvaziamento das comissões, identificado nos estudos realizados por Figueiredo e Limongi (1999), estas ainda continuam sendo alvos estratégicos da atuação dos grupos de pressão em situações específicas, a exemplo da maioria dos casos observados neste estudo. Verifica-se

que as comissões foram alvos estratégicos de *lobbying* do empresariado industrial, já que a maioria das proposições se encontrava em uma comissão (permanente ou temporária), no momento em que o grupo de pressão incluiu o processo na sua agenda política para acompanhá-lo. O fato ocorreu em 84% dos casos, conforme os dados dispostos no Quadro 20.

Utilizando-se dos mesmos recursos metodológicos usados para analisar a posição do relator, vejamos o que dizem os dados da pesquisa em relação à posição da comissão alvo de pressão e o grau de convergência desta com a posição do grupo de pressão.

Do cruzamento das variáveis “posição da comissão” e “posição do empresariado industrial” (Quadro 28), verificou-se que o maior grau de convergência entre as posições dos atores políticos envolvidos foi observado nas situações em que o empresariado industrial manifestou-se divergente e a posição da comissão foi desfavorável ao projeto (52%). Esse tipo de situação foi observado em 44% dos casos quando a variável em análise é a posição do relator. Observa-se, portanto, que o *lobby* contrário à aprovação do projeto é mais bem sucedido quando a referência é a posição da comissão do que quando a referência da pressão é o relator. Além dessa situação, outra demonstração de convergência de posições, que merece referência aqui, é observada nos casos em que a posição do empresariado industrial era convergente com ressalvas e a posição da comissão foi favorável com ressalvas (44,4% dos casos). Tal fato também foi observado quando a variável considerada era a posição do relator, embora nesse caso o percentual de ocorrência tenha sido de 58%.

Quadro 28 – Percentual referente à posição da comissão alvo de pressão, e posição do empresariado industrial em relação às proposições

Posição da comissão	Posição do Empresariado Industrial			
	Convergente	Convergente com ressalvas	Divergente	Divergente com ressalvas
Favorável	25,0	0,0	7,4	25,0
Favorável com ressalvas	25,0	44,4	40,7	50,0
Desfavorável	50,0	55,6	51,9	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Nota – Para efeito deste cálculo foram considerados apenas os 44 casos em que as comissões se posicionaram, claramente, em relação às proposições que se encontravam tramitando nelas, no momento de atuação do grupo de pressão.

De acordo com a classificação adotada para efeito deste estudo, as taxas de insucesso do grupo de pressão variaram de 7,4% a 55,6%, enquanto as de sucesso variaram de 25% a 52%, o que indica maior grau de insucesso do grupo de pressão junto às comissões por onde tramitaram os processos objetos deste estudo. No entanto, apesar de a taxa média de insucesso

ser maior do que a de sucesso, a pesquisa dá indícios de maior sucesso do grupo de pressão sobre as comissões do que o observado em relação à posição do relator (Quadro 29)⁸⁹.

Quadro 29 – Critérios utilizados para classificar o grau de sucesso e de insucesso da pressão do empresariado industrial junto à comissão, alvo da pressão

Posição da CNI (A)	Posição da Comissão (B)	Resultados (C)	
Convergente	Desfavorável	Insucesso I	50,0
Convergente com ressalvas	Desfavorável	Insucesso II	55,6
Divergente	Favorável	Insucesso III	7,4
Divergente com ressalvas	Favorável com ressalvas	Insucesso IV	50,0
Convergente	Favorável	Sucesso I	25,0
Convergente com ressalvas	Favorável com ressalvas	Sucesso II	44,4
Divergente	Desfavorável	Sucesso III	51,9
Divergente com ressalvas	Desfavorável	Sucesso IV	25,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Nota – Os diferentes tipos de sucesso e insucesso, apresentados na coluna C, são resultantes da combinação da posição da CNI (coluna A) com a posição da comissão (coluna B), conforme notas metodológicas (Anexo 1).

Os casos de insucesso na pressão política mostram que nem sempre interesses organizados conseguem influenciar as decisões tomadas no âmbito das comissões. Considerando que o resultado das atividades de *lobbies* pode ser condicionado por fatores diversos, resta identificar em que circunstâncias tal influência pode ter ocorrido. De acordo com os argumentos desenvolvidos por Hansford, em seu estudo sobre *lobbying* de interesses organizados na Corte Americana, é mais provável que interesses organizados possam influenciar o resultado político de uma determinada instância deliberativa quando os atores políticos relevantes que atuam naquela instância são receptivos politicamente à posição defendida pelo grupo de pressão. De acordo com esse autor, a dimensão da receptividade de um *policymaker* em relação a uma tentativa de *lobbying* de interesses organizados é determinada pelo grau de congruência política entre o grupo de pressão e o *policymaker*, assim como pelo grau de prestígio que o grupo de pressão tem junto ao ator político relevante, ou conjunto de atores políticos que atuam naquela instância (2004: 174). Portanto, se foi relevante o grau de sucesso do grupo de pressão, aqui estudado, quando o alvo da pressão foi a comissão, conforme os dados apresentados, então pode-se afirmar que havia um elevado grau de congruência política entre o grupo e os atores políticos relevantes das comissões que

⁸⁹ O maior grau de sucesso do grupo de pressão junto às comissões pode ser explicado levando-se em conta a composição destas e a posição política de seus presidentes. Da combinação desses dados seria possível ter uma visão mais clara do grau de correspondência entre a posição defendida pelo grupo de pressão e a posição da instância política alvo da pressão. No entanto, esse tipo de análise não poderá ser feito neste estudo, devido à falta de informações disponíveis para todas as comissões por onde tramitaram os projetos de lei objeto deste estudo, em todo o período estudado.

foram alvo de pressão, ou que estes compartilhavam dos mesmos interesses e por isso foram receptivos à posição defendida pelo grupo de pressão.

Os dados sintetizados no Gráfico 10, a seguir, mostram a diferença entre as situações de sucesso e de insucesso do grupo de pressão em relação à posição do relator e da comissão. Em três das situações de insucesso, o maior percentual observado foi nos casos em que o alvo da pressão era a comissão (tipos I, II e IV). As situações de sucesso, por sua vez, ocorrem com maior frequência nos casos de o alvo ser o relator (tipos de sucesso II e IV). O que faz a diferença é o maior percentual de casos de sucesso quando o suposto alvo é a comissão e não o relator.

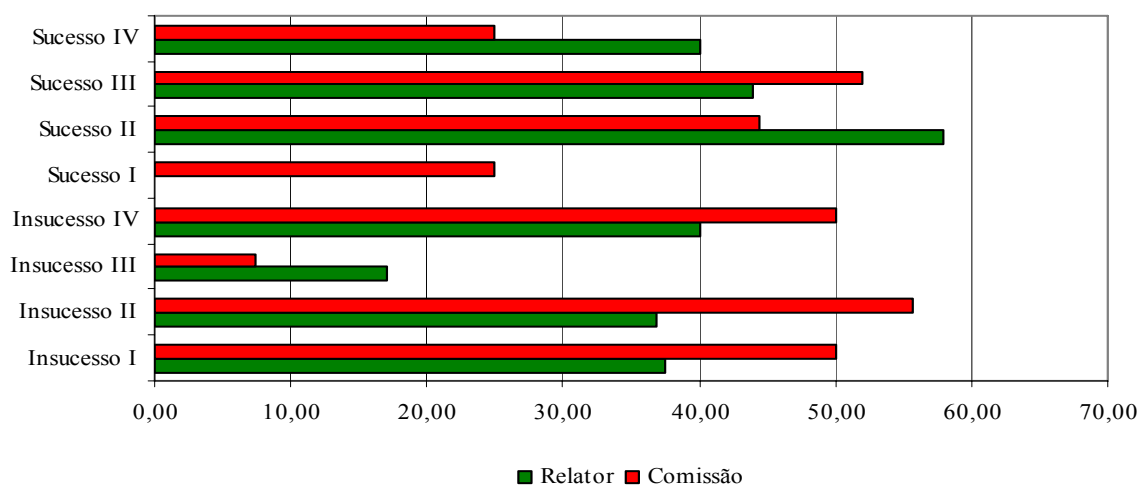


Gráfico 10 – Situações de sucesso e insucesso do grupo de pressão frente aos relatores e às comissões alvos de pressão dos representantes do empresariado industrial (%).

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Para finalizar esta análise sobre a comissão como alvo do grupo de pressão, cabe identificar as comissões nas quais prevalecem as situações de convergência entre as posições do grupo de pressão, objeto deste estudo, e as posições dos atores políticos que nelas atuavam.

No conjunto das comissões por onde tramitaram os processos de interesse do empresariado industrial, a CMADS destaca-se por ser a comissão na qual foi observado o maior percentual de casos em que a posição convergente com ressalvas, do grupo de pressão, tem relação positiva com a posição favorável com ressalvas, adotada em 50% dos casos. O restante dos casos ocorreu na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em 25% dos casos, e na Comissão Especial (CESP), em 25% dos casos. São esses os casos mais frequentes de sucesso do grupo de pressão junto à comissão, observados neste estudo (Gráfico 11).

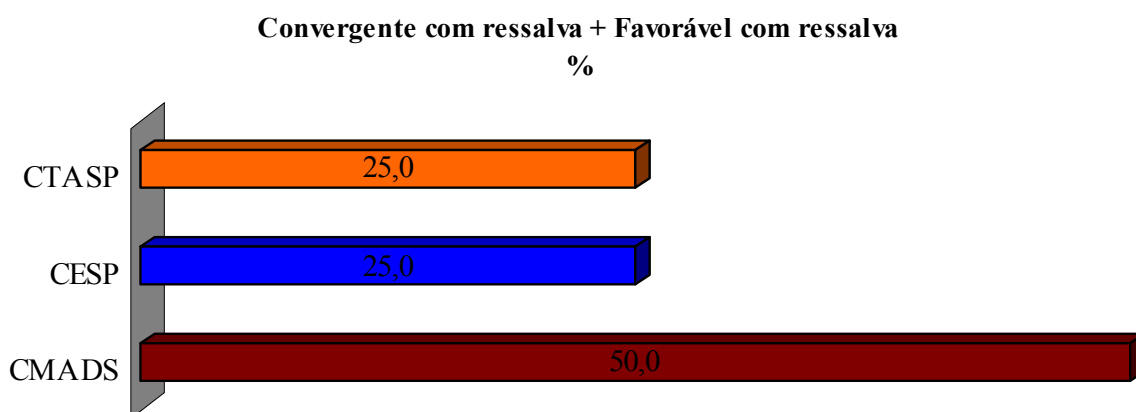


Gráfico 11 – Comissões específicas e situações de sucesso do grupo de pressão: tipo II (%).
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Duas comissões são o *locus* privilegiado das situações em que a posição divergente do grupo de interesse tem relação positiva com a posição desfavorável ao projeto, adotada pela comissão, representando o segundo tipo mais freqüente de sucesso para o grupo de pressão: CEIC e CCJC (28,6% dos casos, respectivamente). Portanto, nessas comissões, os atores políticos relevantes foram mais receptivos à posição defendida pelo grupo de pressão – desfavorável à aprovação do projeto. Os demais casos ocorreram na CMADS (21,4%), CME, CFT e CAPADR (7,1%, respectivamente), conforme Gráfico 12.

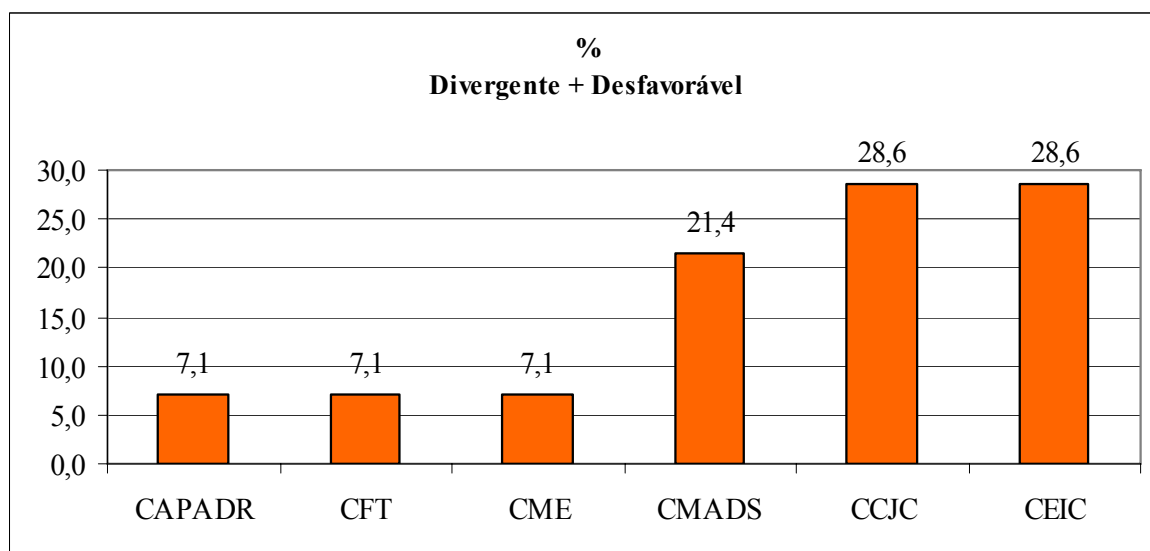


Gráfico 12 – Comissões específicas das situações de sucesso do grupo de pressão: tipo III (%).
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Vale lembrar que, tanto na CEIC, quanto na CCJC, a maioria dos relatores era do PSDB (37,5%) e de partidos considerados de direita (37,5% e 31,3%, respectivamente), o que reforça a idéia defendida nesta tese de que há correlação entre o partido político do relator, sua origem social e o grau de congruência política deste com o grupo de pressão⁹⁰. Deduz-se, então, que a posição política do relator foi fundamental para formar a opinião dos parlamentares que faziam parte dessas comissões em que os interesses do grupo de pressão convergem com as posições adotadas nas comissões. No caso específico da CEIC, conforme afirmação anterior, o grau elevado de receptividade à posição defendida pelo grupo de pressão é dado pelo maior espaço que esta comissão aloca em sua agenda para as questões de interesse do grupo, referentes à regulamentação da economia. Embora essa afirmativa seja baseada em evidências, é difícil determinar qual o grau de influência do grupo de pressão sobre a posição adotada pela comissão.

Um grande número de estudos mostra que é grande a participação de representantes de interesses empresariais nos processos de elaboração de leis, na esfera do Legislativo, e de regras, na esfera do Executivo. Mas, não existe consenso entre os estudiosos do tema, sobre o grau de influência dos grupos de interesse sobre os resultados da política, ou seja, se a influência é proporcional à dimensão da participação de tais grupos, conforme enfatizam Furlong e Kerwin (2004). De acordo com estes autores, muitos pesquisadores têm grande dificuldade de lidar com o problema de como medir a influência de grupos de interesse sobre processos políticos governamentais. Alguns estudiosos simplesmente admitem que acesso é igual à influência, portanto assumem, em suas análises, que a influência de um grupo é baseada no grau de acesso que este grupo tem às esferas do poder público (SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986 apud FURLONG, 1997; HANSEN, 1991 apud BOUWEN, 2001). Bouwen (2001), por sua vez, procura mostrar que acesso não necessariamente significa influência, visto que alguns grupos de interesse podem ter acesso às instâncias políticas, mas não conseguem transformar este acesso em resultados políticos concretos de acordo com os seus interesses. Este autor admite, no entanto, que o acesso é condição necessária para que se possa exercer

⁹⁰ A relação entre a afiliação partidária dos parlamentares e o grau de receptividade destes em relação aos interesses do grupo de pressão se ampara, também, nos dados do DIAP referentes à composição da bancada ruralista no Congresso Nacional, potencial aliado político do empresariado industrial. De acordo com esse órgão, essa bancada é formada, quase que majoritariamente por parlamentares vinculados a partidos considerados de direita. Na lista identificada pelo DIAP, para a atual legislatura, a grande maioria dos 96 deputados que formam essa bancada é do PMDB, PFL, PP, PTB, PSDB e PL. Existe, ainda, um grupo menor de parlamentares vinculados a três partidos considerados de esquerda, a saber: PPS, PSB e PCdoB. Disponível em: <<http://diap.ps5.com.br/content,0,1,75734,0,0.html>>. Acesso em julho de 2007.

a influência nos processos de elaboração de política. Nesse sentido, o acesso é um indicador de influência.

Não resta dúvida de que os representantes do empresariado industrial tiveram acesso às instâncias políticas por onde tramitaram os projetos de leis ambientais, objeto do estudo. Existem evidências da influência desse grupo, assim como existem evidências de que o acesso nem sempre significou influência, ou seja, o *lobby* não teve sucesso, conforme foi mostrado no Quadro 29 e no Gráfico 10. As situações de insucesso do grupo de pressão, embora residuais, merecem referência neste estudo, pois mostram que o acesso de grupos de pressão com grande poder, tal qual o empresariado industrial, visto que detém recursos financeiros e humanos, além de habilidades para transformar estes recursos em resultados políticos concretos, nem sempre significa influência. Além disso, tais casos merecem destaque pelo fato de terem ocorrido em várias comissões, o que mostra que, circunstancialmente, nem sempre a posição defendida pelo grupo de pressão encontra maior receptividade nas comissões onde o grau de afinidade de interesses é dado pelo conteúdo da agenda da comissão e a posição política dos relatores. Esses casos ocorreram em seis das 15 comissões por onde tramitaram as proposições analisadas neste estudo (Gráfico 13).

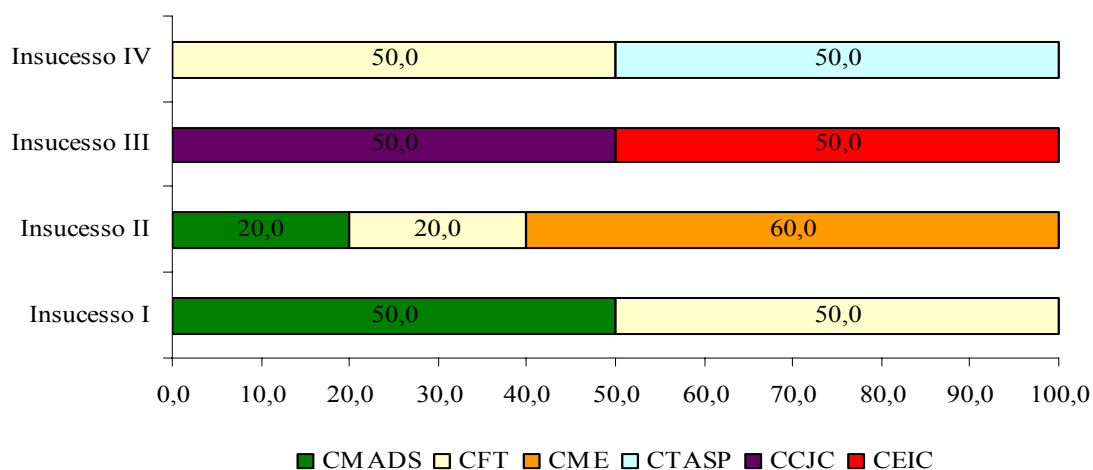


Gráfico 13 – Comissões das situações de insucesso do grupo de pressão, segundo o tipo (%).

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

O sucesso ou insucesso da pressão política no processo de produção legislativa, além de estar relacionado à aprovação ou rejeição de uma proposição, pode ser resultante de um outro tipo de comportamento adotado pelos atores políticos, tanto no âmbito das comissões, como no plenário, quando este é o alvo da pressão. Este outro tipo de reação, convergente ou divergente em relação à posição adotada pelo grupo de pressão, pode ser a apresentação de

emendas à proposição em tramitação. A apresentação de emendas no âmbito das comissões ou no plenário pode ser vista como um comportamento influenciado pela atuação do grupo de pressão, especialmente as emendas com teor modificativo ou substitutivo.

Considerando a apresentação de emendas como uma variável relevante, vejamos como ocorre mediante as posições adotadas pelo grupo de pressão. Qual é a sua frequência e em quais casos ocorre esse tipo de ação política na instância do Legislativo que é alvo da pressão? Com que frequência ocorreu a apresentação de emendas, com teor modificativo ou substitutivo, quando o objeto da pressão foram as proposições em relação às quais o empresariado industrial posicionou-se convergente com ressalvas, divergente e divergente com ressalvas?

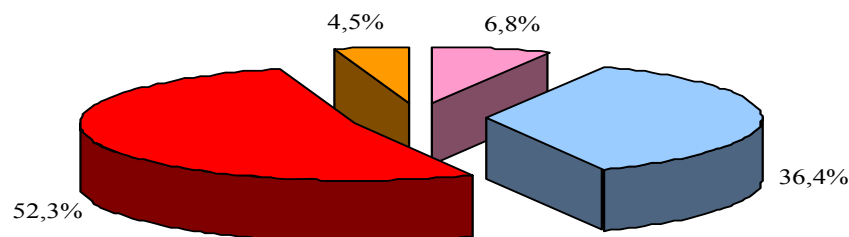
Do total de 111 processos de tramitação analisados neste estudo, cerca de 40% receberam emendas nas comissões por onde tramitaram (permanentes, temporárias e mistas) ou no plenário da Câmara e do Congresso Nacional, que foram os alvos da atuação do *lobby* do empresariado industrial. Os dados da pesquisa mostram que há relação, embora não muito significativa, entre a posição do grupo de pressão e o recebimento ou não de emendas: do total de 99 proposições em relação às quais esse grupo se posicionou convergente com ressalvas, divergente e divergente com ressalvas, 41,4% receberam emendas e 58,6% não receberam (Quadro 30). Pode-se concluir daí que a apresentação de emendas em comissões ou no plenário pelo ator político alvo do grupo de pressão no sentido convergente com os interesses dos empresários, representados pela CNI, foi um recurso que alcançou médio grau de sucesso.

Quadro 30 – Número de processos, segundo a condição de recebimento de emendas na comissão alvo de pressão e a posição do empresariado industrial

Posição do EI	Se recebeu emendas		
	Sim	Não	Total
Convergente	3	9	12
Convergente com ressalvas (a)	16	15	31
Divergente (b)	23	37	60
Divergente com ressalvas (c)	2	6	8
Subtotal (a+b+c)	41	58	99
	41,4%	58,6%	100,0%
Total	44	67	111
	39,6%	60,4%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Olhando para os dados por um outro ângulo, vê-se que, das 44 proposições que receberam emendas, mais de 50% são constituídos pelas proposições em relação às quais o grupo de pressão se posicionou divergente e 36,4% convergente com ressalvas (Gráfico 14).



■ Convergente ■ Convergente com ressalvas ■ Divergente ■ Divergente com ressalvas

Gráfico 14 – Proposições que receberam emendas na comissão alvo de pressão, segundo a posição do empresariado industrial (% em relação às 44 proposições emendadas).

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

As emendas recebidas na instância política alvo da atuação do grupo de pressão foram emendas substitutivas em 36,4% dos casos, e modificativas de conteúdo em 63,6%, o que demonstra ter havido receptividade em relação à posição adotada pelo grupo. O teor das emendas está diretamente relacionado ao grau de restrição que seria imposto pela regulação, caso a proposição se transformasse em norma jurídica, conforme classificação adotada neste estudo: mais restritivo (75% das proposições emendadas) e menos restritivo (25%).

Por fim, é importante verificar em quais instâncias as proposições receberam emendas e qual foi a posição adotada pelo conjunto de atores políticos nas comissões ou plenário. Além da apresentação de emendas, o que aconteceu a essas proposições no âmbito dessas instâncias? (Quadro 31).

Quadro 31 – Processos que receberam emendas, segundo a instância de pressão e sua situação posteriormente

Instância onde se encontrava	Favorável com ressalvas	Rejeição	Devolvido sem manifestação	Devolvido redistribuição	Aguardando indicação membros	Total
CMADS	7	2	1	3	0	13
CCJC	0	0	4	0	0	4
CTASP	4	0	0	0	0	4
CDEIC	1	1	0	0	0	2
CFT	1	0	1	0	0	2
CESP da CD	1	0	0	0	0	1
CME e CREDN	2	0	0	0	0	2
CE e CCJ do SF	4	0	0	0	0	4
CESP – CN	0	0	0	0	1	1
CMIST – CN	0	0	7	0	0	7
Plenário da CD	0	0	0	1	0	1
Plenário do CN	3	0	0	0	0	3
Total	23	3	13	4	1	44
%	52,3	6,8	29,5	9,1	2,3	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Na maioria dos casos observados, em relação às proposições que receberam emendas, a instância política onde estas se encontravam (plenário ou comissão) manifestou-se e deu parecer favorável com ressalvas (52,3%). Essas proposições encontravam-se em diferentes comissões, com destaque para a CMADS, a CTASP e a CCJ do Senado, onde 14 das 23 proposições analisadas receberam esse tipo de encaminhamento. Quanto à situação em que houve devolução sem manifestação, apesar de a proposição ter recebido emendas, em 7 dos 13 casos tratava-se de processos de apreciação de Medidas Provisórias por comissões mistas, que não foram apreciadas dentro do prazo regimental, embora tenham recebido emendas. Essas MPs foram reeditadas várias vezes, entre 1996 e 2001, mas não houve manifestação da comissão⁹¹.

Deve-se enfatizar, mais uma vez, que as regras de funcionamento dos trabalhos legislativos fornecem oportunidades para que os grupos de pressão tenham acesso às instâncias políticas responsáveis pela apreciação dos projetos de lei. Fazendo uso de recursos regimentalmente aceitos, em circunstâncias favoráveis, esses grupos, além de acessar podem influenciar as decisões dos atores políticos. No entanto, as mesmas regras que possibilitam o acesso e a influência dos grupos de pressão, podem restringir ou minimizar os efeitos do *lobbying*. Tais restrições ocorrem nos casos em que a matéria é apreciada em instâncias políticas nas quais a agenda e a posição política dos atores políticos relevantes apresentam baixa receptividade à posição defendida pelo grupo de pressão.

Essa situação é observada em vários casos estudados, visto que os projetos de lei analisados tratavam de matéria de competência de uma comissão específica – a CMADS –, que, em tese, tem uma agenda centralizada na necessidade de produção de regulação ambiental como medida de enfrentamento da degradação ambiental. Em função dessa agenda, para essa comissão convergem parlamentares que têm posição política congruente com a defesa do meio ambiente, embora não representem uma maioria, uma vez que a composição da comissão reflete disputas e acordos políticos definidos nas eleições e na formação das bancadas partidárias, conforme Art. 27 do Regimento Interno. Por conseguinte, embora a CMADS não seja o lugar ideal para o *lobby* de grupos de interesse contrários à aprovação de leis ambientais mais restritivas, por ser a instância política competente para apreciar tais projetos, de acordo com as regras, ela se torna potencial alvo de pressão de tais grupos. Por isso merece destaque.

⁹¹ Trata-se de dez Medidas Provisórias editadas durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso: MP 1.511/1997, sobre alterações no Código Florestal (editada e reeditada entre 1996 e 2001); MP 1.710/99 sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (editadas e reeditadas entre 1998 e 2001).

3.3 – A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados como arena política e alvo da atuação de grupos de pressão

Entre as décadas de 1980 e 2004, as matérias referentes ao tema meio ambiente foram discutidas no âmbito da Câmara dos Deputados por uma comissão que englobava os temas “Defesa do Consumidor e Meio Ambiente”. Em 1989, com a aprovação do atual Regimento Interno da Câmara, essa comissão passou a denominar-se "Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias" (CDCMAM). Em função da grande relevância e abrangência dos temas, com a Resolução n. 20 de 2004, ocorreu o desmembramento dos temas, quando foi criada a “Comissão de Defesa do Consumidor” (CDC), a “Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” (CMADS)⁹², sendo que o tema "Minorias" ficou a cargo da “Comissão de Direitos Humanos e Cidadania” (CDHM).

Atualmente, a CMADS é a instância política deliberativa no processo de produção da regulação ambiental que se efetiva no âmbito do Poder Legislativo. Por isso, torna-se foco prioritário de pressão de interesses organizados, a exemplo do empresariado industrial, conforme comprovam os dados da pesquisa. De acordo com esses dados, é nesta comissão que ocorrem tanto o tipo mais freqüente de sucesso quanto os tipos de insucesso do grupo de pressão. A variação nas posições adotadas pela CMADS reflete, em boa medida, a heterogeneidade de sua composição, tanto em termos político-partidários, em conformidade com o previsto no Regimento Interno, quanto em termos de afinidades dos legisladores com a matéria de competência desta comissão – meio ambiente (Gráfico 15).

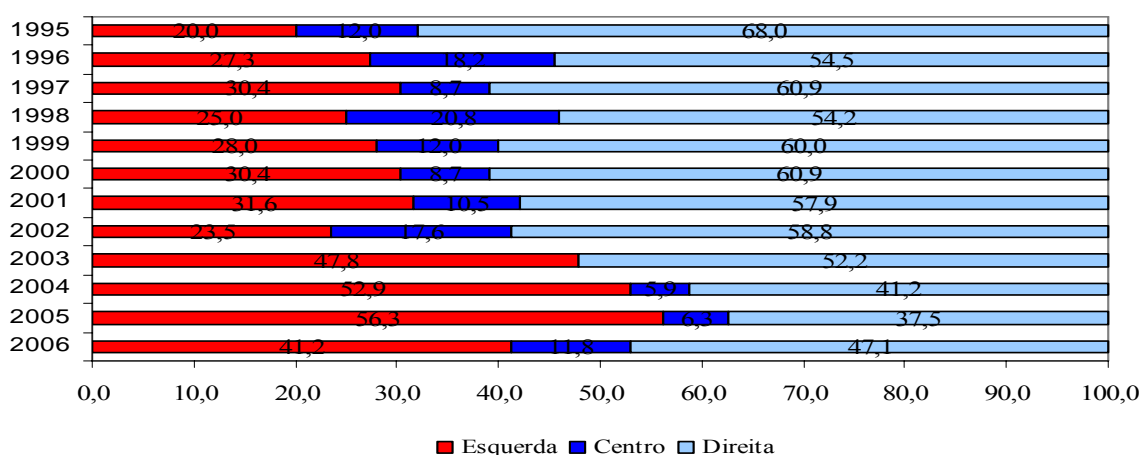


Gráfico 15 – Composição da CMADS, segundo a posição ideológica dos partidos (%).
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados dos Relatórios Anuais da CMADS (1995-2006).

⁹² De acordo com o Art. 32 do Regimento Interno, as áreas temáticas de competência da CMADS são: a) política e sistema nacional do meio ambiente; direito ambiental; legislação de defesa ecológica; b) recursos naturais renováveis; flora, fauna e solo; edafologia e desertificação; c) desenvolvimento sustentável. A atual composição da CMADS foi fixada em 18 deputados titulares e o mesmo número de suplentes.

Observe-se que, entre 1995 e 2002 (50^a e 51^a Legislaturas), os partidos considerados de esquerda, de oposição ao governo (PT, PCdoB, PSB, PPS, PDT e PV) ocuparam de 20% a 31% das vagas na CMADS, enquanto os partidos localizados, ideologicamente, do centro para a direita, que compunham a bancada governista (PSDB, PMDB, PFL, PTB e PPB), ocuparam a maioria das cadeiras nessa comissão, assim como nas demais, por formarem maioria no Congresso. Tal composição da CMADS pode ser um fator explicativo para a variação nas posições assumidas em relação às proposições objeto deste estudo.

No período seguinte, referente à 52^a Legislatura (2003 a 2007), aumentou, sobremaneira, a participação dos partidos de esquerda na CMADS, chegando a representar 57% do total de membros dessa comissão. Vale mencionar que, nesse período, houve uma mudança significativa na composição das bancadas governista e de oposição, não se repetindo a já tradicional composição: bancada governista formada por partidos de direita e bancada de oposição formada por partidos de esquerda. A partir de 2003, com a eleição do candidato do PT à Presidência da República, tanto a bancada governista, quanto a bancada de oposição assumiram um perfil misto, característica que se acentuou no segundo ano do mandato: a primeira, formada pelo PT, PCdoB, PSB, PPS e PV (partidos de esquerda) e PTB, PL, PP e PMDB (partidos de direita); a segunda, formada pelo PSDB e PFL (partidos de direita) e PSOL e PDT (partidos de esquerda).

Deve-se salientar que, embora a composição da CMADS para o período mais recente tenha maior representação dos partidos de esquerda, em tese mais identificados com a defesa ambiental, dado o reposicionamento dos partidos políticos não se pode esperar que as decisões tomadas no âmbito dessa comissão estejam em perfeita consonância com os ideais ambientalistas e contrários, portanto, aos interesses de grupos de pressão que agem em defesa de uma política ambiental menos restritiva. Desse modo, compreende-se a posição ambígua ou pouco consistente da CMADS em relação às proposições objeto deste trabalho.

Apenas em tese, sem levar em consideração outros fatores, com o aumento da participação dos partidos de esquerda na CMADS, no último período legislativo, poder-se-ia prever um ambiente político mais favorável à aprovação dos projetos de leis ambientais com conteúdo mais restritivo. No entanto, as decisões políticas a esse respeito extrapolam os limites de competência dessa comissão, que é instância relevante, porém não-final, de decisão política acerca da regulação ambiental.

Além da heterogeneidade na sua composição, a relativa variação da posição assumida pela CMADS pode estar relacionada ao perfil do seu presidente que, conforme foi

discutido anteriormente, é um ator político relevante na comissão, com grande poder de decisão, sendo, portanto, um canal de acesso dos grupos de interesse. De acordo com os dados disponíveis, entre 1997 e 2003, a CMADS foi presidida por deputados ligados, direta e indiretamente, a grandes setores produtivos, com destaque para alguns parlamentares empresários, que tiveram grande destaque no Legislativo Federal em defesa dos interesses empresariais rurais, a exemplo dos deputados Silas Brasileiro e Flavio Derzi (Quadro 32).

Quadro 32 – Presidentes da CMADS, segundo o partido e a origem social (1995-2006)

Ano	Parlamentar	Partido	Origem social
1995	Sarney Filho	PFL / MA	Advogado
1996	Gilney Viana	PT / MT	Médico
1997	Ricardo Izar	PPB / SP	Advogado
1998	Silas Brasileiro	PMDB / MG	Empresário rural
1999	Flávio Derzi	PMDB / MS	Empresário rural
2000	Salatiel Carvalho	PMDB / PE	Engenheiro Elétrico
2001	Ana Catarina	PMDB / RN	Empresária
2002	Pinheiro Landim	PSL / CE	Empresário rural
2003	Givaldo Carimbão	PSB / AL	Empresário
2004	Paulo Baltazar	PSB / RJ	Bancário
2005	Luciano Castro	PL / RR	Economista / Servidor Público
2006	Luiz Carreira	PFL / BA	Administrador Serviço Público

Fonte: Relatórios Anuais da CMADS (1995-2006); DIAP e Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON.

A despeito de a composição da CMADS ser bastante heterogênea em termos de afiliação partidária do conjunto de seus membros e de origem social de seus presidentes (Gráfico 14 e Quadro 32), deve-se destacar que a defesa do meio ambiente tem guardado estreita relação com as opções de parlamentares dos partidos ideologicamente considerados de esquerda, embora mereça referência a destacada atuação de parlamentares ligados a partidos mais ao centro, a exemplo de Fábio Feldmann (PSDB-SP) e de Luciano Pizzatto (PFL-PR), este que é grande empresário do setor de reflorestamento.

Além da composição partidária, outro aspecto que deve ser levado em conta para que se entenda melhor o posicionamento de seus membros diz respeito ao grau de afinidade do parlamentar com a matéria de competência desta comissão – meio ambiente. Para se avaliar esse aspecto, o grau de afinidade de um parlamentar com a questão ambiental é medido com base em sua atuação na Comissão, considerando-se o número de vezes em que foi membro dessa comissão. Além disso, levou-se em conta a posição política do parlamentar em relação às proposições que expressam maior preocupação com a questão ambiental.

No conjunto dos membros da CMADS merece referência a atuação consistente e destacada de alguns parlamentares na arena do Poder Legislativo Federal, quanto ao tema meio ambiente: Fernando Gabeira (PV-RJ), Sarney Filho (PV-MA), Luciano Pizzatto (PFL-

PR), Fábio Feldmann (PSDB-SP), Gilney Viana (PT-AC), Luciano Zica (PT-SP) e Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). Além destes, outros parlamentares se destacaram no debate sobre a questão ambiental, conforme síntese no Quadro 3, do Anexo VII.

Em perfeita consonância com o contexto político democrático e um sistema político que funciona com base em uma perspectiva pluralista, junto com estes parlamentares que atuam em defesa do meio ambiente, em posição oposta, compõe a CMADS um outro conjunto de parlamentares, representantes dos interesses de grandes setores econômicos, membros de duas das maiores bancadas no Congresso Nacional (ruralista e empresarial).

A participação política de parlamentares membros da bancada ruralista e empresarial, em geral, no âmbito da CMADS, se dá como uma espécie de barreira à aprovação dos projetos de leis ambientais. Ou seja, em grande medida, a ação política de parlamentares ligados aos interesses empresariais, no âmbito dessa comissão, se dá muito para evitar os danos e os custos de uma política ambiental mais restritiva em relação ao uso de recursos naturais e à proteção ao meio ambiente. Uma amostra desse grupo está disposta no Quadro 33.

Quadro 33 – Amostra de membros titulares e suplentes da CMADS, representantes da bancada ruralista e empresarial, segundo o partido e o Estado do parlamentar.

Ano	Titular / Partido	Suplentes
1995	Aroldo Cedraz (PFL/BA); Valdir Colatto (PMDB/SC); Itamar Serpa (PDT/RJ);	Nd
1996	Aroldo Cedraz (PFL/BA); Wigberto Tartuce (PPB/DF).	Nd
1997	Aroldo Cedraz (PFL/BA); José Carlos Aleluia (PFL/BA), Cunha Lima (PPB/SP)	Nd
1998	Silas Brasileiro (PMDB/MG); Ciro Nogueira (PFL/PI);	Aroldo Cedraz, Valdir Colatto (PMDB/SC),
1999	Flávio Derzi (PMDB/MS); Fátima Pelaes (PMDB/AP); Luiz Bittencourt (PMDB/GO).	Vittorio Mediolli (PSDB/MG), Aroldo Cedraz, José Borba
2000	José Borba (PMDB-PR); Luiz Bittencourt (PMDB/GO); Aroldo Cedraz (PFL/BA)	Fátima Pelaes, Ricarte de Freitas, Paes Landim.
2001	José Borba (PMDB-PR); Luiz Bittencourt (PMDB/GO); Wellington Fagundes (PL/MT).	Silas Brasileiro, Fátima Pelaes, Ricarte de Freitas.
2002	Pinheiro Landim (PSL/CE); Anibal Gomes (PMDB-CE); José Borba (PMDB-PR); Ricarte de Freitas (PSDB-MT).	Nd
2003	Paes Landim (PFL/PI); Ricarte de Freitas (PTB/MT); Luiz Bittencourt (PMDB/GO).	Abelardo Lupion, Silas Brasileiro, Moacir Micheletto, Gervásio Silva e Max Rosenmann.
2004	Max Rosenmann (PMDB/PR); Paes Landim; Wellington Fagundes (PL/MT).	Luiz Bittencourt, Max Rosenmann, Paes Landim e Gervásio Silva
2005	Luciano Castro (PL/RR); Paulo Marinho (PP/MA).	Gervásio Silva, Paes Landim, Max Rosenmann e Wellington Fagundes.
2006	Newton Lima PTB/SP); Gervásio Silva (PFL/SC).	Luciano Castro, Max Rosenmann, Roberto Balestra e José Carlos Aleluia.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados dos Relatórios Anuais da CMADS – 1995-2006.

Nota: A vinculação dos parlamentares com a bancada ruralista foi feita com base na lista elaborada pelo DIAP.

A destacada presença de parlamentares representantes de interesses empresariais tradicionais na CMADS, a exemplo dos representantes do setor agropecuário, é mais uma variável com forte poder explicativo para muitas das posições adotadas por essa comissão em relação aos projetos de lei objeto deste estudo. A presença da representação política formal do empresariado nessa instância política é mais do que um canal de acesso dos grupos de pressão, é a garantia da influência do grupo de pressão sobre a decisão a ser tomada.

A atuação política em defesa do meio ambiente, no âmbito do Legislativo Federal, para alguns dos parlamentares aqui enfatizados, vem desde a sua participação na Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, no processo de elaboração do capítulo dedicado ao meio ambiente. Com esta trajetória devem ser citados: Fernando Gabeira, Sarney Filho e Fábio Feldmann. Esses parlamentares destacam-se, entre os demais, como autores e como relatores de proposições importantes, na CDCMAM e CMADS e no plenário da Câmara (Quadro 34).

Quadro 34 – Amostra da atuação de membros da CMADS em processos de produção legislativa

Autor	Proposição	Relatores CMADS ou Plenário	Posição do empresariado industrial	Resultado
Fábio Feldmann	PL 3.285 / 1992	Luciano Zica, 2003, PLEN; Sarney Filho, 2006, PLEN; Edson Duarte, 2006, PLEN.	Divergente	Lei 11.428 de 2006
	PL 3.792 / 1993	Sarney Filho, 1995, CDCMAM.	Convergente	Lei 9.795 de 1999
	710 / 1988	Aroldo Cedraz, 1996, CDCMAM.	Divergente	Arquivado
Executivo	PL 2.892 / 1992	Fábio Feldmann, 1992, CDCMAM. Fernando Gabeira, 1996, CMADS;	Convergente com ressalva	Lei 9.985 de 2000
Sarney Filho	PLP 012 / 2003	Ronaldo Vasconcellos, 2004, CMADS.	Convergente com ressalvas.	Tramitando no CN
Fernando Gabeira	PL 3.750 / 1997	Jorge Tadeu Mudalen, 1999, CDCMAM.	Divergente com ressalvas	Tramitando no CN
Luciano Pizzatto	PL 2836 / 1992	Fernando Gabeira, 2000, CDCMAM.	Divergente	Arquivado

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006) e dos arquivos eletrônicos do Site da Câmara dos Deputados.

Quanto à relação entre a composição da CMADS e a variação das posições adotadas em relação às proposições objeto deste estudo, deve-se levar em conta que esta é mais uma situação em que as ações e reações dos membros das comissões, que são atores políticos relevantes, membros do sistema político formal, são fortemente influenciadas pelas regras institucionais. Tais regras determinam o modo de composição das comissões e os procedimentos que devem ser seguidos na organização dos trabalhos legislativos, no âmbito

das comissões. No que se refere à composição das comissões permanentes, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina o seguinte:

Art. 25. O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura. § 2º Nenhuma Comissão terá mais de doze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração. § 3º O número total de vagas nas Comissões não excederá o da composição da Câmara, não computados os membros da Mesa.

Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes, por Partidos ou Blocos Parlamentares, será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a sessão legislativa.

Além da composição, o poder de decisão delegado ao presidente da comissão e a rotina prevista para a organização dos trabalhos nas comissões condicionam as ações de seus membros. Chama a atenção o poder de decisão do Presidente no que se refere à escolha dos relatores para apreciação das matérias em tramitação e ao encaminhamento dos trabalhos.

Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões: VI - designar Relatores e Relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas; X - submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da Comissão e proclamar o resultado da votação.

A pesquisa realizada apresenta evidências de que as regras do sistema político, mais especificamente do processo de produção legislativa no âmbito federal, condicionam as formas de efetivação da pressão política de grupos interessados nos processos decisórios concernentes à questão ambiental.

Não há dúvida de que a CMADS é, no quadro institucional vigente, uma importante instância política deliberativa no processo de produção da regulação ambiental, que se efetiva no âmbito do Poder Legislativo, tornando-se, por conseguinte, um alvo privilegiado de pressão do empresariado industrial. No entanto, a dinâmica de funcionamento do próprio sistema político pode provocar um relativo esvaziamento das comissões, conforme foi analisado anteriormente, especialmente quando ocorrem mudanças no fluxo do processo de produção legislativa.

Os dados da pesquisa sinalizam para um número significativo de casos em que esta mudança ocorreu, especialmente em função do uso de um recurso regimentalmente aceito, relacionado à natureza da tramitação, ou seja, mais de 50% das proposições, objeto deste estudo, tramitaram em regime de urgência ou de prioridade. Das 60 proposições que figuraram nas ALIN, entre 1997 e 2006, 33 tramitaram em regime de urgência e prioridade, sendo que a grande maioria não passou pelo crivo da CMADS. Mais precisamente, 30

proposições deixaram de ser apreciadas pela CMADS, conforme Quadro 35, sendo 20 PLs e 10 MPs. Tal tramitação pode indicar um baixo grau de relevância da CMADS como instância deliberativa, ao menos em relação às proposições aqui estudadas.

Quadro 35 – Proposições, segundo a natureza da tramitação e se tramitou pela CMADS

Tramitação	Regime de tramitação			Total	
	Urgência	Prioridade	Ordinária	Abs.	%
Tramitou pela CMADS	4	6	20	30	50,0
Não tramitou pela CMADS	5	18	7	30	50,0
Total	9	24	27	60	100,0
%	15,0	40,0	45,0	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nota: existem evidências estatísticas ao nível de 1% de significância no teste Qui-quadrado, de que a tramitação de uma proposição pela CMADS está relacionada ao regime de tramitação. As evidências estatísticas confirmam o que é estabelecido pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Art. 151 e 152).

Utilizando-se do recurso metodológico proposto neste estudo (explicitado no Anexo I), para finalizar este tópico, vejamos qual é a relação entre a posição adotada pela CMADS e o resultado final do processo de produção legislativa das proposições aqui estudadas, considerando apenas os casos em que a proposição foi apreciada pela CMADS. A partir do cruzamento das duas variáveis, tem-se uma medida quantitativa e qualitativa do grau de relevância da posição da CMADS em relação ao resultado final do processo (Quadro 36 e Gráfico 16).

Quadro 36 – Critérios utilizados para classificar o grau de relevância da posição da CMADS

Resultado Final do processo	Posição da CMADS	Grau de Relevância	
		Resultado Esperado	% de Resultados Alcançados
Norma Jurídica	Favorável	Alto	100,0
Norma Jurídica	Desfavorável	Baixo	-
Norma Jurídica	Não tramitou pela CMADS	Nulo	-
Rejeitada ou Arquivada	Favorável	Baixo	33,4
Rejeitada ou Arquivada	Desfavorável	Alto	19,0
Rejeitada ou Arquivada	Não tramitou pela CMADS	Nulo	47,6
Tramitando em Conjunto	Favorável	Baixo	18,2
Tramitando em Conjunto	Desfavorável	Alto	18,2
Tramitando em Conjunto	Não tramitou pela CMADS	Nulo	63,6
Plenário, pronto para pauta	Favorável	Alto	25,0
Plenário, pronto para pauta	Desfavorável	Baixo	-
Plenário, pronto para pauta	Não tramitou pela CMADS	Nulo	75,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados.

Se a referência de análise for o primeiro tipo de resultado alcançado ao final do processo (transformação em norma jurídica), então pode-se considerar alto o grau de relevância da posição da CMADS, visto que em 100% dos casos observados a posição dessa comissão foi favorável. No entanto, se a referência de análise for a situação em que o resultado final é a rejeição ou arquivamento do projeto, então o grau de relevância da posição da CMADS é baixo e nulo na grande maioria dos casos (33,4% e 47,6%, respectivamente). Nos dois outros tipos de situações observadas (tramitando em conjunto; no plenário) o grau de relevância da posição da CMADS é nulo na maioria dos casos (63,6 e 75%, respectivamente).

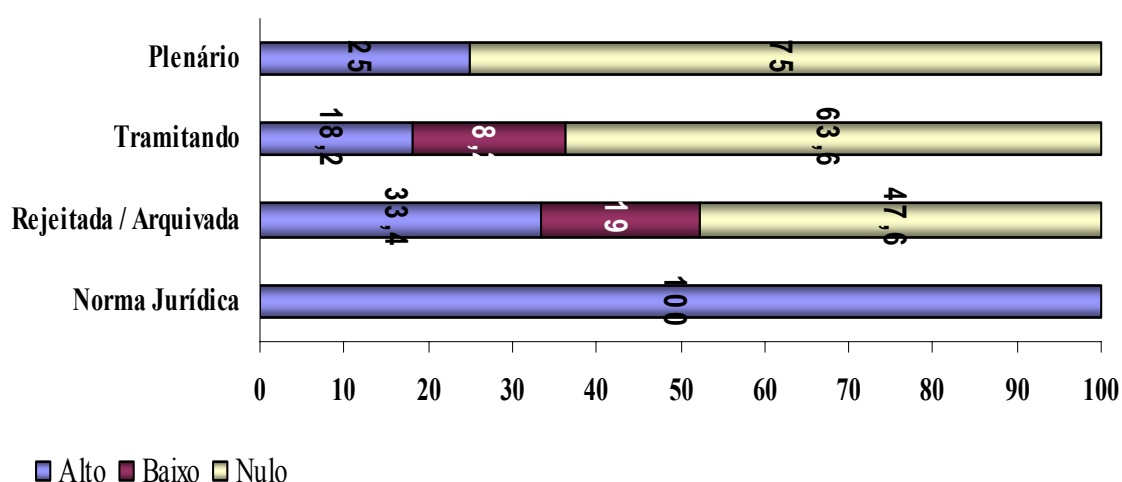


Gráfico 16 – Grau de relevância da posição da CMADS em relação ao resultado final do processo
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados.

Em síntese, os resultados da pesquisa mostram, em termos quantitativos, um baixo grau de relevância da CMADS como instância deliberativa no processo de produção da regulação ambiental, já que 50% das proposições analisadas não tramitaram pela CMADS (grau de relevância Nulo) e 70% daquelas proposições em relação às quais a CMADS posicionou-se favoravelmente foram arquivadas.

3.4 – Resultados alcançados e grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial

O resultado final do processo de produção legislativa, observado em relação ao conjunto de proposições objeto deste estudo, de acordo com a metodologia adotada, é considerado como variável dependente. Em função do tipo de limitações explicativas que estão na base do argumento causal, deve esclarecer-se que a pesquisa identifica o grau de sucesso do grupo de pressão, relacionando-o ao resultado final do processo legislativo. Mas isso não permite concluir que determinado tipo de resultado tenha ocorrido exclusiva ou predominantemente por causa da influência política do empresariado industrial, que atuou como grupo de pressão, ao longo do processo legislativo⁹³.

Para efeito deste estudo foram identificados quatro tipos de resultado final no processo de produção legislativa, que encerram a tramitação do conjunto de proposições legislativas, em relação às quais o empresariado industrial se posicionou, a saber: transformação em norma jurídica; rejeição ou arquivamento ao final da legislatura; tramitação em conjunto; no plenário, pronto para pauta. No segundo tipo estão incluídos os casos em que o arquivamento da proposição decorreu de rejeição, de não-manifestação das comissões no prazo regimental ou de retirada pelo autor (Artigos 58, 105 e 133, do Regimento Interno)⁹⁴.

Nas situações em que o resultado final foi o arquivamento, ou por rejeição, ou por retirada pelo autor, ou por decurso de prazo regimental, a pesquisa não dá elementos para que se possa afirmar que o *lobby* contrário do grupo de pressão (nos casos em que a posição adotada pelo empresariado industrial foi “divergente” ou “divergente com ressalvas”) determinou tal resultado – situação que se configuraria como sucesso do grupo de pressão. Nenhum dos tipos de resultado, observados ao final do processo legislativo, pode ser

⁹³ Considera-se que a base de todo argumento causal é o raciocínio contrafactual (KING et al, 1994, apud MANCUSO, 2004). Portanto, utilizar-se deste raciocínio significa afirmar que a influência de um ator X é a causa de uma decisão observada Y. Isso significa afirmar, em certa medida, que a decisão Y não decorreu de outros fatores e que, por conseguinte, sem a existência da influência de X, ela não teria ocorrido.

⁹⁴ As situações de arquivamento das proposições aqui estudadas são aquelas previstas nos seguintes artigos do Regimento Interno da Câmara: art. 58 – Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia. § 4º – Flúido o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso; art. 105 – Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles; art. 133 – Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo 132, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.

explicado de modo conclusivo como consequência da atuação do grupo de pressão. Ou seja, conforme afirmativa de Mancuso, em relação aos achados de sua pesquisa “em nenhuma circunstância as informações produzidas autorizam o raciocínio contrafactual de que os sucessos políticos da indústria não teriam ocorrido caso esta não tivesse realizado o *lobby*, seja ele defensivo ou ofensivo” (2004: 523).

Conforme se vê no Quadro 37, as situações de sucesso e insucesso da pressão política do empresariado industrial são avaliadas em função do resultado alcançado ao final do processo legislativo. No entanto, conforme assinalado anteriormente, os dados da pesquisa não permitem que se estabeleça uma relação de causalidade entre a posição do grupo de pressão (variável “x”) e o resultado final do processo (variável “y”).

Quadro 37 – Critérios utilizados para classificar os resultados como Sucesso ou Insucesso da Pressão Política do Empresariado Industrial.

Decisão / Resultado Final (y)	Posição da CNI adotada na última Agenda Legislativa (x)	Resultado da pressão política (z)
Norma Jurídica	Convergente	Sucesso
Norma Jurídica	Convergente com ressalvas	Sucesso
Norma Jurídica	Divergente	Insucesso
Norma Jurídica	Divergente com ressalvas	Insucesso
Arquivamento	Divergente	Sucesso
Arquivamento	Divergente com ressalvas	Sucesso
Arquivamento	Convergente	Insucesso
Arquivamento	Convergente com ressalvas	Insucesso
Tramitando em Conjunto	Convergente	Sucesso
Tramitando em Conjunto	Convergente com ressalvas	Sucesso
Tramitando em Conjunto	Divergente	Insucesso
Tramitando em Conjunto	Divergente com ressalvas	Insucesso
Plenário, pronto pra pauta	Convergente	Sucesso
Plenário, pronto pra pauta	Convergente com ressalvas	Sucesso
Plenário, pronto pra pauta	Divergente	Insucesso
Plenário, pronto pra pauta	Divergente com ressalvas	Insucesso

Fonte: Elaboração da autora, adaptado do modelo adotado por Mancuso (2004: 520).

O grau de sucesso e de insucesso do grupo de pressão é avaliado por comparação da posição desejada por este com o resultado final do processo de tramitação das proposições escolhidas para integrar a Agenda Legislativa da Indústria, nos últimos dez anos. Em síntese, o que se quer ressaltar é que há atuação do grupo de pressão no processo de produção da regulação ambiental que se efetiva na esfera do Legislativo Federal, na maioria das vezes defendendo posição contrária à transformação das proposições em norma jurídica, e que esta posição é tornada pública.

Ao final do processo de tramitação das 60 proposições que figuraram na ALIN, entre 1997 e 2006, no capítulo reservado ao tema meio ambiente, os resultados foram os seguintes: 70% foram arquivadas, em função de rejeição, decurso de prazo e retirada pelo autor; 18,3% continuam tramitando no Congresso Nacional; 6,7% estão no plenário, prontas para pauta; 5% transformaram-se em normas jurídicas (Quadro 38).

Quadro 38 – Resultado final do processo de tramitação das proposições e posição do empresariado industrial em relação a elas

Posição do Empresariado Industrial	Resultado final do processo de tramitação				Total
	Norma jurídica	Rejeitado / Arquivado	Tramitando em conjunto	Plenário, pronto para pauta	
Convergente	01	06	03	-	10
Convergente com ressalvas	-	08	04	03	15
Divergente	02	28	03	-	33
Divergente com ressalvas	-	-	01	01	02
Total	03	42	11	04	60
%	5,0	70,0	18,3	6,7	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados.

Os três projetos transformados em normas jurídicas foram o PL 3.792/93 (Lei 9.795, de 1999 – Política Nacional de Educação Ambiental), o PL 2.892/92 (Lei 9.985, de 2000 – Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação) e o PL 3.285/92 (Lei 11.428/2006 – Lei da Mata Atlântica).

Com base nos dados do Quadro 38 pode-se construir uma síntese do significado dos resultados finais para o grupo de pressão, em termos de sucesso e insucesso, tomando como referência temporal o final da 52ª Legislatura (Quadro 39).

Quadro 39 – Resultado final do processo, a posição do empresariado industrial e resultados da pressão política (%)

Resultado Final do processo	Posição do Empresariado Industrial	Resultado da Pressão	
		Resultado Esperado	% de Resultados Alcançados
Norma Jurídica	Convergente	Sucesso	33,3%
Norma Jurídica	Convergente com ressalvas	Sucesso	-
Norma Jurídica	Divergente	Insucesso	66,7%
Norma Jurídica	Divergente com ressalvas	Insucesso	-
Arquivamento	Divergente	Sucesso	66,7%
Arquivamento	Divergente com ressalvas	Sucesso	-
Arquivamento	Convergente	Insucesso	14,3%
Arquivamento	Convergente com ressalvas	Insucesso	19,0%
Tramitando em conjunto	Convergente	Sucesso	27,3%
Tramitando em conjunto	Convergente com ressalvas	Sucesso	36,4%
Tramitando em conjunto	Divergente	Insucesso	27,3%
Tramitando em conjunto	Divergente com ressalvas	Insucesso	9,0%
Plenário, pronto para pauta	Convergente	Sucesso	-
Plenário, pronto para pauta	Convergente com ressalvas	Sucesso	75,0%
Plenário, pronto para pauta	Divergente	Insucesso	-
Plenário, pronto para pauta	Divergente com ressalvas	Insucesso	25,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados e da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006).

Considerando-se o conjunto de todas as proposições acompanhadas e de acordo com os critérios adotados neste estudo para classificar as situações de sucesso e de insucesso da pressão política do empresariado industrial, verifica-se que há mais sucesso do que insucesso. Entretanto, se a referência de análise são os casos em que houve a transformação da proposição em norma jurídica, a despeito da pressão política contrária do grupo de pressão, então o percentual de insucesso (66,7%) é maior do que o percentual de sucesso (33,3%). Deve enfatizar-se que tal conclusão vale apenas quando se leva em conta o tipo de resultado final. Nos demais tipos de resultado, as situações de sucesso são sempre mais frequentes.

Os casos de sucesso do grupo de pressão, conforme se vê no Quadro 39 e Gráfico 17, são frequentes nas situações em que o resultado final do processo de produção legislativa foi o arquivamento da proposição (66,7%), ou seja, nas situações em que o grupo de pressão atuou contra a aprovação da proposição (*lobby* contrário do grupo de pressão). São frequentes, também, as situações de sucesso do grupo de pressão quando a sua atuação favorável à proposição: 75% dos casos em que as proposições se encontram no plenário, aguardando inclusão na pauta de votação; 64% dos casos em que a proposição continua tramitando no Congresso Nacional. Embora o resultado final seja ainda bastante indefinido, esses casos representam relativo sucesso, especialmente pelo fato de o processo de tramitação não ter culminado em arquivamento.

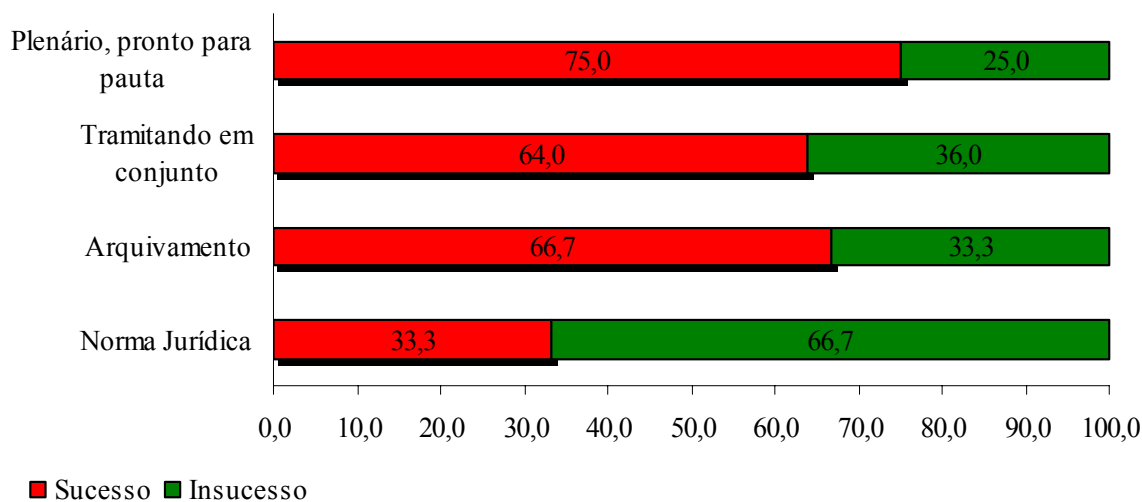


Gráfico 17 – Percentual de casos de sucesso e insucesso do grupo de pressão em relação ao resultado final do processo de tramitação das proposições que figuram na ALIN, 1997-2006.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados e da Agenda Legislativa da Indústria (1997-2006).

Em síntese, o saldo líquido da atuação do grupo de pressão foi positivo, visto que em 65% dos casos, o resultado final significou sucesso do *lobby* da CNI, considerada a entidade como principal representante dos interesses do empresariado industrial na esfera legislativa federal.

Entre os casos de insucesso do grupo de pressão, que somam 35% do total de casos observados, merece referência neste estudo, a título de ilustração de *lobbying* parcialmente neutralizado, o processo de tramitação do PL 3.285 de 1992, que dispõe sobre a utilização e proteção do Bioma Mata Atlântica, transformado em norma jurídica, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, sob a pressão permanente de representantes do empresariado industrial e de outros setores produtivos.

3.5 – Os conflitos relativos à Lei da Mata Atlântica – Lei 11.428/2006: uma experiência de *lobbying* parcialmente neutralizado

O caso particular do Projeto de Lei 3.285, que entrou em tramitação em 1992, transformado em norma jurídica em dezembro de 2006, como “Lei 11.428 de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências” (conforme Anexo III), merece referência neste estudo pelo seu caráter conflituoso, posto que se trata de um processo que mostra manobras políticas adotadas por grupos de parlamentares e por grupos de pressão, que buscavam sua aprovação, e por outros grupos de parlamentares e de pressão, que lutaram para impedir este resultado.

Em linhas gerais, o propósito do projeto de lei 3.285/92, no seu formato original, era assegurar a conservação das áreas remanescentes da Mata Atlântica, sendo que,

para os efeitos da Lei, a Mata Atlântica é conceituada de forma ampla, vale dizer, incluindo não apenas as florestas que ocorrem ao longo do litoral Atlântico, mas todas as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no chamado Domínio Atlântico. São consideradas, portanto, como sendo Mata Atlântica, também as florestas que adentram o interior do país, pelos Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, as Matas de Araucárias, os encraves florestais do Nordeste e outros ecossistemas não florestais, como as restingas, os manguezais, os campos de altitude e brejos interioranos.

O projeto proíbe, como regra geral, o corte, a exploração e a supressão da vegetação primária ou secundária nos estágios avançados ou médio de regeneração. A exceção é apenas admitida nos casos de obras de utilidade pública ou interesse social, de exploração seletiva e sustentável de determinadas espécies e para atender às necessidades de alimentação e outros usos das populações tradicionais e, ainda assim, desde que a vegetação remanescente no Estado em questão não seja inferior a 5% da cobertura original.

Proíbe, também, a exploração de qualquer tipo de vegetação que tenha a função de proteger espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, proteger o entorno de unidades de conservação e as áreas de preservação permanentes de que tratam os artigos 2º e 3º do Código Florestal.

Em sua justificativa, o autor destaca a importância da diversidade biológica que caracteriza a Mata Atlântica, bem como o papel fundamental da floresta e demais ecossistemas associados na proteção de recursos essenciais para as populações que vivem na região litorânea, como por exemplo, os recursos hídricos.

O projeto 3.285/92 tinha como propósito estabelecer regras para o corte, a supressão e a exploração de remanescentes de vegetação primária e secundária da Mata Atlântica, em área rural e em área urbana. O objetivo principal era preservar a Mata Atlântica, que se espalha por 17 Estados brasileiros e 3.409 municípios brasileiros. A importância do projeto deve-se ao fato de a diversidade dos recursos ambientais deste Bioma encontrar-se em vias de

desaparecer, visto que só restam 7% da cobertura originária da Mata Atlântica. Após tramitação na Câmara e no Senado, em termos gerais, esse projeto de lei adquiriu um formato em que se admite o corte, a supressão e a exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica na área de abrangência definida, desde que observado um conjunto de critérios, mais ou menos restritivos em função do grau de preservação e de regeneração da vegetação. O projeto prevê incentivos econômicos à proteção e ao uso sustentável do Bioma Mata Atlântica, além da criação do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica, visando a financiar projetos de restauração ambiental e de pesquisa científica.

O processo de tramitação do PL 3.285/92, de autoria do Deputado Federal Fábio Feldmann (PSDB-SP), foi marcado pelo enfrentamento de forças políticas que se opunham dentro do próprio Legislativo: parlamentares da bancada ruralista e parlamentares ambientalistas. O processo foi marcado, também, pela atuação de lobistas representantes do empresariado industrial, dos segmentos da indústria de exploração mineral e vegetal, membros da Confederação Nacional da Indústria (CNI), além de representantes do tradicional setor agropecuário e do agronegócio, que têm a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) como sua principal representante política. Juntos, esses grupos de interesse fizeram pressão política sistematicamente, em diferentes esferas do Legislativo, durante todo o processo de tramitação do projeto no Congresso Nacional. A atuação de lobistas e de representantes formais do empresariado rural em oposição ao projeto foi destacada pelo diretor da ONG SOS Mata Atlântica, em artigo publicado após a promulgação da lei:

depois de 14 anos de uma dura batalha pela regulamentação do uso e da proteção do que restou do bioma Mata Atlântica – pouco mais de 7% da área original -, a Câmara Federal finalmente aprovou o Projeto de Lei 3.285/92 que consolida os limites da floresta, atribui função social a ela e estabelece regras para seu uso. A demora da aprovação da matéria, explica Mario Mantovani, diretor da ONG SOS Mata Atlântica, se deveu, por um lado, a uma forte resistência por parte da bancada ruralista do Congresso Nacional, mas também em função da falta de clareza sobre a delimitação e caracterização do bioma e sobre os estágios de preservação da mata (Disponível em: <<http://agenciartamajior.uol.com.br>>. Acesso em abril de 2007).

A bancada ruralista no Congresso Nacional tem merecido a atenção de analistas políticos, especialmente pelo seu tamanho e capacidade de conseguir a aprovação de propostas convergentes com os seus interesses e de obstruir a votação de projetos que, se aprovados, afetariam a realização dos interesses dos grupos ali representados por empresários rurais e agropecuaristas. De acordo com pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), em relação à atual legislatura, 20% dos deputados e 15% dos senadores integram a bancada ruralista, totalizando 111 integrantes. Além da Lei da Mata

Atlântica, importantes instrumentos regulatórios no campo da política ambiental foram elaborados sob forte pressão da bancada ruralista no Congresso, a exemplo da Medida Provisória que regulamentou alterações no Código Florestal, conforme destaques no item anterior deste trabalho, do projeto de lei 2.892/92, convertido na Lei 9.985, de 2000 (Lei do SNUC), e do projeto de lei de Biossegurança (Lei 11.105, de 2005)⁹⁵.

Juntamente com a CNA, a CNI atuou como força política contrária à aprovação do projeto de lei 3.285/92, porque considerava alto o grau de restrição imposto pelo projeto ao uso econômico dos recursos naturais da Mata Atlântica. Na Agenda Legislativa da Indústria, de 2003, essa entidade justificou a posição divergente do empresariado industrial nos seguintes termos:

um dos pontos críticos do projeto diz respeito à excessiva restrição ao uso econômico sustentável de espécies florestais da Mata Atlântica bem como a atividades agrosilvipastoris, prejudicando agentes econômicos e diversas comunidades que tiram dela seu sustento. Ressalte-se a ausência do setor industrial no “Fundo de Restauração dos Ecossistemas Atlânticos”.

A atuação política de representantes do empresariado industrial, contrária à regulação ambiental restritiva ao uso de recursos naturais no que resta do Bioma Mata Atlântica, pode ser vista em outros contextos. No âmbito do CONAMA, quando da discussão da proposta de Resolução 369, de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais de intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), o representante da CNI argumentou em favor do uso de recursos minerais em áreas localizadas no Bioma Mata Atlântica. Segundo ele:

embora seja reconhecidamente importante a preservação dos remanescentes florestais da Mata Atlântica, torna-se igualmente necessário considerar a possibilidade de existência de recursos minerais sob estas florestas, que, também, podem ser estrategicamente importantes para o país. (44ª Reunião Extraordinária do CONAMA, 18 e 19/05/2005).

Alguns aspectos do processo de tramitação desse projeto de lei merecem ser destacados com o objetivo de esclarecer as estratégias e os modos de interação dos diferentes atores políticos que nele tiveram papel relevante.

A primeira fase do processo de tramitação do referido projeto transcorreu sem nenhuma ação concreta por parte das instâncias competentes. O momento era de crise política nacional, que culminou com o processo de *impeachment* do então Presidente Fernando Collor e seu afastamento, em dezembro de 1992. Em função dos acontecimentos políticos do momento, entre a apresentação do Projeto de Lei no Plenário da Câmara, em janeiro de 1992,

⁹⁵ Sobre a atuação de grupos de pressão e de representantes da bancada ruralista na tramitação do projeto de lei que foi convertido na Lei de Biossegurança, ver Taglialegna e Carvalho (2006).

e a publicação da matéria no Diário do Congresso Nacional, seguido pelo despacho da Mesa Diretora, pela apensação deste ao PL 3.144 de 1992 (que dispunha sobre o mesmo tema: “sobre a utilização e proteção da Mata Atlântica”), em janeiro de 1993, passaram-se 12 meses sem que o projeto fosse apreciado. Nessa ocasião, o PL 3.144, de autoria do Deputado Renato Vianna (PMDB-SC), encontrava-se na CDCMAM, tendo como relatora a Deputada Rita Camata, do mesmo partido do autor (PMDB-ES). Na CDCMAM o projeto não foi apreciado pela comissão, mas aí permaneceu de fevereiro de 1993 até o fim da 49ª Legislatura, quando foi arquivado, em fevereiro de 1995, nos termos do art. 105 do Regimento Interno.

Nesse contexto, os canais de acesso dos interesses empresariais, contrários à aprovação do projeto, eram os representantes formais do grupo de pressão, membros das bancadas ruralista e empresarial, que integravam a CDCMAM, a exemplo dos deputados: Neuto de Couto (PMDB-SC), empresário rural, vice-presidente da comissão; Etevaldo Nogueira (PFL-CE), empresário industrial; Raul Belém (PP-MG), empresário rural; Reditário Cassol (PP-RO), empresário industrial/rural; Valdir Collato (PMDB-SC), empresário rural; Hugo Biehl (PPR-SC), empresário industrial. A destacada presença, nessa comissão, de membros do grupo de interesse, a transformou em instância política receptiva aos *lobbies* contrários à aprovação do projeto, o que explica, em boa medida, a não-apreciação da matéria e seu arquivamento.

Em fevereiro de 1995, reeleito deputado federal por São Paulo, Fabio Feldmann solicitou o desarquivamento do PL 3.285/92, de sua autoria, que passou, então, a ser o texto principal sobre o tema, no âmbito da Câmara dos Deputados. Após o desarquivamento do projeto (nos termos do art. 105), a Mesa Diretora da Câmara expediu novo despacho, encaminhando-o à CDCMAM e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR).

Um fato novo ocorreu nesse momento, que merece referência neste estudo, em função de se tratar de estratégia política de grupos contrários à regulação ambiental, conforme o proposto no PL 3.285. Trata-se da apresentação dos projetos de lei 69/1995 e 635/1995. Conforme o conteúdo das ementas, os referidos projetos tratam de definições e delimitações do que deve ser considerado Mata Atlântica, para fins de regulação, conforme se vê:

PL 69/1995 – Considera Mata Atlântica as formações florestais integrantes da Região Fitoecológica da Floresta Ombrófila Densa.

PL 635/ 1995 – Conceitua Mata Atlântica para fins de regulamentação do que determina o parágrafo 4º do artigo 225 da Constituição Federal.

O PL 69/1995 é de autoria do deputado Hugo Biehl (PPR-SC), empresário do ramo da produção de alimentos e um dos principais líderes da bancada ruralista na Câmara dos Deputados. O que estava nas entrelinhas da ementa e o que se pretendia com a apresentação deste projeto de lei era, fundamentalmente, limitar a abrangência da Mata Atlântica apenas ao domínio da floresta ombrófila densa e às formações pioneiras com influência marinha (restingas) e com influência fluviomarina. De acordo com a justificativa apresentada, o que se pretendia com este projeto de lei era “corrigir distorções econômicas e jurídicas estabelecidas quando da edição do Decreto 750, de 1993, em seu artigo 3º”⁹⁶. Conforme argumentou o autor do projeto, esse Decreto, ao definir as formações florestais constitutivas da Mata Atlântica, o fez ampliando consideravelmente os seus limites, abarcando outras regiões fitoecológicas diversas. Conseqüentemente, toda a área dos Estados sulinos tornou-se Mata Atlântica, em desacordo com todos os tratados jurídicos acerca da matéria. Portanto, conforme enfatiza o Deputado Hugo Biehl,

o que nos faz propor o Projeto de Lei 69/1995 é o fato que tal procedimento estende a todas essas regiões, a vigência dos severíssimos impedimentos e limitações impostas pelo aludido Decreto, ao uso dos recursos florestais e à utilização alternativa dos solos, interferindo desastrosamente sobre importantes segmentos produtivos. As interpretações dadas com este Decreto têm impedido o desenvolvimento de atividades econômicas extremamente importantes para os moradores daquelas regiões. (Justificativa do PL 69, de 1995. Diário da Câmara dos Deputados, out. de 1997, p. 33.896 – 33.897).

A aprovação desse projeto de lei implicaria, em boa medida, a restrição do alcance do mais eficaz instrumento legal de proteção à Mata Atlântica, até aquele momento: o Decreto Presidencial 750, de 1993, conforme argumenta Mário Mantovani, um dos diretores da ONG SOS Mata Atlântica⁹⁷. Portanto, essa proposição (PL 69/95), sendo anexada ao PL 3.285, estaria dando uma nova conotação à discussão sobre a matéria, visto que, embora as duas proposições tratassem da Mata Atlântica, pressupunham conteúdos regulatórios contraditórios, especialmente no que se refere à definição de Mata Atlântica adotada por esse projeto, em consonância com o estabelecido pelo Decreto 750.

⁹⁶ Decreto 750 – Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se Mata Atlântica as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE 1988: Floresta Ombrófila Densa Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, manguezais restingas campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste (Decreto 750, de 10/02/1993).

⁹⁷ Disponível no portal SOS Mata Atlântica, quando da conversão do PL 3.285 na Lei 11.428, em dezembro de 2006 (Disponível em: <<http://www.sosmatatlantica.org.br>>. Acesso em dezembro de 2006).

Artigo 2º do PL 3.285, de 1992 – Para efeito desta Lei, considera-se Mata Atlântica as formações florestais e ecossistemas associados, inseridos no Domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE, 1988, ou outra mais recente e precisa, publicada pelo mesmo órgão: Floresta Ombrófila Densa Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, manguezais restingas campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.

O PL 635/1995, de autoria do Deputado Rivaldo Macari (PMDB-SC), leiloeiro rural, ligado à Federação de Agricultura de Santa Catarina, tem como propósito excluir da definição de Mata Atlântica, adotada pelo Decreto 750, de 1993, as Matas de Araucária. Ou seja, esse projeto propõe que sejam excluídas dos limites da Mata Atlântica as florestas ombrófilas mistas, ou florestas de araucária, uma das mais ameaçadas do Brasil. O autor argumenta que as Matas de Araucária não são consideradas Mata Atlântica em nenhum instrumento jurídico ou documento científico e, além disso, que a extensão das regras estabelecidas pelo Decreto 750/93 às Matas de Araucária vem impedindo o desenvolvimento normal de atividades econômicas essenciais para a sobrevivência e o bem estar da população, especialmente do estado de Santa Catarina. (Da Justificativa do PL 635, de 1995. Diário da Câmara dos Deputados, 24/10/1997, p. 33.898 – 33.899).

Deve-se salientar que as duas proposições foram apensadas ao PL 3.285, conforme deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, então presidida pelo PMDB. A apensação ocorreu nos meses de julho e agosto de 1995, quando o PL 3.285 se encontrava ainda em processo de apreciação na CDCMAM, para onde tinha sido encaminhado em março de 1995. A tramitação conjunta de projeto de lei que trate de matéria análoga ou correlata à matéria tratada por um projeto que já se encontre em processo de apreciação é um recurso previsto regimentalmente, conforme os artigos 139 e 142 do Regimento Interno da Câmara⁹⁸. Portanto, a apresentação dos dois projetos de lei, acima referidos, apensados ao PL 3.285, revela uma estratégia procedimental usada por membros da bancada ruralista, visando a mudar o conteúdo regulatório da matéria em questão.

⁹⁸ **Art. 139** – A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: I - antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142. **Art. 142.** Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara. Parágrafo único. A tramitação conjunta só será deferida se solicitada antes de a matéria entrar na Ordem do Dia ou, na hipótese do art. 24, II, antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição.

Em agosto de 1995, a CDCMAM aprovou por unanimidade o parecer do relator, Deputado Wilson Branco (PMDB-RS), favorável ao PL 3.285, com emendas, e contrário aos PLs 69/1995 e 635/1995, apensados. Vale enfatizar que o Deputado Wilson Branco manteve no seu parecer a definição de Mata Atlântica adotada no projeto original, que é um dos objetos da polêmica e alvo do conflito entre os grupos de interesse. As emendas apresentadas pelo relator propunham modificações com o objetivo de aperfeiçoar o projeto em pontos específicos, a saber: supressão do artigo que impedia a exploração sustentável da Mata Atlântica nos Estados com cobertura florestal remanescente inferior a 5%; regulamentação mais precisa da supressão da Mata Atlântica em áreas urbanas; isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para as áreas com vegetação primária; definição de penalidades para os infratores da lei.

A despeito das modificações sugeridas ao projeto original, o parecer favorável do relator, no âmbito da CDCMAM, é uma demonstração do grau de receptividade desse parlamentar ao conteúdo da proposição, que pode ser reflexo de sua posição política, fruto de sua trajetória profissional em um setor que tem demonstrado grande preocupação com os problemas ambientais, antes de seu ingresso na Câmara dos Deputados. O deputado Wilson Branco era trabalhador rural do setor pesqueiro, com participação em importantes organizações sociais: foi Presidente da Colônia de Pescadores Z1, entre 1985-1995, e Presidente da Federação dos Pescadores do Rio Grande do Sul, em 1990-1992 e 1992-1995.

A CDCMAM aprovou por unanimidade o parecer do relator, que rejeitou os dois projetos de lei de autoria de representantes de grupos de interesse contrários ao PL 3.285. Vale mencionar que, além da posição política do relator, receptiva à matéria, nessa ocasião a CDCMAM era presidida pelo deputado Sarney Filho, e a sessão foi coordenada por esse parlamentar e pelo Deputado Fábio Feldmann, autor do projeto, o que demonstra a existência de condições favoráveis à aprovação do projeto naquela instância. Neste caso, tanto a agenda política da instância deliberativa, quanto a posição política de atores políticos relevantes contribuíram para a deliberação favorável ao projeto.

A aprovação do parecer do relator na CDCMAM provocou a reação negativa de madeireiros e ruralistas, dois dos principais segmentos empresariais contrários ao projeto, que já estavam mobilizando outras estratégias para inviabilizar a sua aprovação. Desta vez, a estratégia adotada pelos representantes políticos dos grupos de pressão foi o uso de recurso de redistribuição do processo para outra comissão, mudando, portanto, o despacho inicial da Mesa Diretora.

Conforme os argumentos de Hansford (2004), corroborados por este estudo, interesses organizados preferem fazer *lobby* onde *policymakers* são favoráveis à posição política por eles defendida, ou seja, onde há maior probabilidade de se encontrar aliados políticos em defesa de seus interesses. Portanto, de acordo com essa perspectiva, no caso aqui analisado, a CDCMAM, naquela ocasião, não era o lugar mais favorável para o *lobbying* do grupo de interesse contrário à aprovação do referido projeto de lei, restando para os seus representantes buscarem outras estratégias, previstas regimentalmente, ou seja, solicitarem a redistribuição do projeto para outra comissão que fosse mais receptiva aos seus interesses.

Quinze dias após a aprovação do PL 3.285 pela CDCMAM, o plenário da Câmara aprovou o requerimento dos Deputados José Carlos Aleluia (PFL-BA) e Paulo Bornhausen (PFL-SC), dois importantes aliados políticos do empresariado, solicitando audiência da Comissão de Minas e Energia (CME) para o referido projeto. Conforme destaca Mario Mantovani da ONG SOS Mata Atlântica:

inconformados com a aprovação do PL na CDCMAM, os deputados Paulo Bornhausen e José Carlos Aleluia conseguem que o projeto seja enviado à Comissão de Minas e Energia (CME), impedindo que a matéria seguisse para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). Em sua justificativa, Bornhausen, que assume a relatoria do PL na CME, afirma que o texto aprovado na CDCMAM afeta a geração e o consumo de energia, uma vez que restringe a produção de lenha. (<<http://www.sosmatatlantica.org.br>> Acesso em maio/2007).

Por conseguinte, da CDCMAM, passando pela Coordenação de Comissões Permanentes, o projeto foi encaminhado para apreciação pela Comissão de Minas e Energia (CME), em setembro de 1995. Nessa comissão, dois anos depois, em setembro de 1997, o projeto recebeu o parecer do relator, Deputado Paulo Bornhausen, pela aprovação deste, na forma de substitutivo, e pela rejeição dos outros dois projetos de lei (69/1995 e 635/1995) a ele apensados.

Durante o período de dois anos em que o projeto aguardou o parecer do relator na CME, o relator e seus representados mobilizaram diversos recursos visando a subsidiar o substitutivo ao projeto. Em função de dúvidas quanto à constitucionalidade dos diplomas jurídicos que regulamentam a exploração dos recursos florestais da Mata Atlântica (Decretos 99.547, de 1990 e 750, de 1993) e face aos transtornos causados pela impossibilidade de aplicação racional desses Decretos, não somente em Santa Catarina, mas em todos os Estados que possuem área de Mata Atlântica em seus territórios, o Deputado Paulo Bornhausen

promoveu a criação de um grupo de trabalho para estudar o problema⁹⁹. Uma comissão formada por atores políticos de diversos setores (governo, sociedade civil e setores produtivos), após longo debate, chegou às seguintes considerações em relação à matéria:

embora reconheçamos a necessidade de conservação da Mata Atlântica, através do uso racional e sustentável dos seus recursos naturais, o Decreto 750/93 estabelece em alguns de seus dispositivos dificuldades ou impedimentos ao desenvolvimento de atividades produtivas essenciais às comunidades que ali vivem e que representam mais de 60% da população brasileira.

Foram identificados pelo grupo de trabalho alguns aspectos de maior relevância que demandavam alterações no Decreto 750/93, conforme enfatizou o relator do projeto, quais sejam: conceituação equivocada da Mata Atlântica em relação aos seus limites geográficos e composição florística; incongruências em relação aos seus artigos no que concerne às possibilidades de uso ou proteção dos recursos florestais dando margem a diversificadas interpretações; dificuldades para a realização de atividades agro-silvo-pastoris tradicionais, historicamente desenvolvidas pelas populações rurais que utilizam a prática do pousio como instrumento de fertilização e conservação do solo, considerando que a supressão dessas práticas contribui para o aumento do êxodo rural; limitação às possibilidades de expansão das áreas reflorestadas, necessárias ao suprimento de atividades industriais, consumidoras de biomassa florestal.

Diante das considerações feitas pelo grupo de trabalho, o relator do projeto entendeu que havia necessidade de se equacionar através da lei, situação que atendesse à necessidade de preservação do patrimônio constituído pela Mata Atlântica, sem descuidar dos reflexos socioeconômicos que poderiam advir para a população da região atingida, que cobre extensa área do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul. Portanto, com o objetivo de oferecer solução às dificuldades enunciadas, ele apresentou um Substitutivo ao PL 3.285/92, cujas modificações principais foram as seguintes:

faz-se uma clara distinção entre as atividades de corte e supressão da Mata Atlântica e da sua exploração. Como regra geral proíbe-se o corte e a supressão de vegetação primária e da vegetação secundária nos estágios avançados e médios de regeneração da Mata Atlântica. Como exceção à regra admite-se o corte e a supressão no caso de obras de utilidade pública, sem, todavia, exigir, obrigatoriamente, a realização de Estudo de Impacto Ambiental. Uma segunda exceção é o corte e a supressão, neste caso, apenas da vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração da Mata Atlântica, quando

⁹⁹ O grupo foi composto pelo ex-governador de Santa Catarina, Antonio Carlos Konder Reis, pelos representantes da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, da Associação Catarinense dos reflorestadores, da Associação Catarinense dos Engenheiros Florestais, da Secretaria do Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura, do IBAMA, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado, IBGE, Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA e da Secretaria do Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente de Santa Catarina. (Diário da Câmara dos Deputados, 10/09/1999, p.40589-40592).

necessários ao desenvolvimento, pelo pequeno produtor rural, de atividades agropecuárias imprescindíveis à sua subsistência e de sua família. Admite exploração de madeira em áreas cobertas por vegetação primária e secundária em estágio avançado e médio de regeneração para consumo direto, em pequena escala, e mediante plano de manejo florestal sustentável, nos demais casos.

Observe-se que o substitutivo ao projeto 3.285/92 pressupunha alterações quanto às condições em que poderá haver exploração dos recursos florestais nos diversos ecossistemas que estão inseridos no domínio da Mata Atlântica, o que tornaria menos restritiva a lei quanto à exploração desses recursos. A apresentação de substitutivo ao projeto representa, pois, a materialização do poder de influência do grupo de pressão. A sugestão de emendas e a apresentação de substitutivos é uma das principais formas de participação dos grupos de pressão em processos de elaboração de política pública. Mobilizar membros para participar diretamente da elaboração de leis e regras, e fornecer propostas e comentários escritos é um dos métodos mais utilizados por grupos de interesse para participar efetivamente em atividades de elaboração de leis e regras, conforme os resultados de pesquisas desenvolvidas por Furlong (1997) e Furlong e Kerwin (2005).

O parecer do relator foi aprovado pela comissão, contra os votos de seis dos seus membros, de partidos da bancada de oposição ao governo: deputados Antonio Feijão (PTB-AP), Octávio Elísio (PSDB-MG), Airton Dipp (PDT-RS), Fernando Ferro (PT-PE) e Luciano Zica (PT-SP). Vale mencionar que o Deputado Luciano Zica, além de ter votado contra o parecer do relator, em separado, entrou com requerimento junto à Mesa Diretora, solicitando que não fosse considerado o substitutivo do parecer do relator da CME, deputado Paulo Bornhausen. Os deputados Luciano Zica e Octávio Elísio apresentaram voto em separado, alegando que o substitutivo do relator “subverte os propósitos do PL 3.285/92”. Destacam esses deputados que, em vez de proteger a Mata Atlântica, com o parecer do relator da CME, vai-se permitir, ainda mais, a destruição dos exíguos remanescentes dessa floresta.

Levando-se em conta todo o processo de tramitação, cabe indagar o que significou a apreciação do referido projeto pela CME e a aprovação pela comissão do parecer do relator, pela aprovação deste com substitutivo. Tudo indica que tanto o relator, quanto a maioria dos membros da CME representavam interesses contrários à aprovação do projeto no seu formato original. À época, entre os membros da CME, encontravam-se importantes representantes do empresariado, das bancadas empresarial e ruralista, a exemplo dos deputados Flavio Derzi, empresário rural (PP-MS), então presidente da comissão, José Santana de Vasconcellos, pecuarista (PFL-MG), Júlio César, empresário rural (PFL-PI) Vittorio Medioli, empresário

urbano (PSDB-MG), Marcos Lima, empresário urbano (PMDB-MG), Dércio Knop, empresário urbano (PDT-SC) e Paulo Bornhausen, empresário urbano (PFL-SC). Este é, portanto, um caso em que a posição política de grande parte dos integrantes da instância deliberativa alvo do *lobby* empresarial favoreceu a eficácia da pressão desse grupo. Além disso, o relator foi indicado pela sua afinidade não com o tema, mas com grupos de interesse contrários ao projeto de lei no seu formato original, conforme mostra o seu perfil profissional (Box 4).

Box 4

Atividades Profissionais e Cargos Públicos do Deputado Paulo Bornhausen

Advogado e empresário – Assessor de Clientes, BMG Corretora S.A., Bolsa de Valores, São Paulo, SP, 1984-1986; Assistente de Direção, Grupo Perdigão, São Paulo, SP, 1986-1988; Assistente de Direção Financeira e Relações com o Mercado, Grupo Perdigão, Rio de Janeiro, RJ, 1987; Assessor de Diretoria, TECNICORP - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., Rio de Janeiro, RJ, 1987-1988; Fundador e vice-presidente operacional da Artplan Prime Publicidade, 1988-1993; Membro do Comitê Especial para Reformulação do Sistema Financeiro, 1995; Membro do Comitê Empresarial Permanente do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, 1997; Membro do World Economic Forum – Davos, Suíça, 1998.

Fonte: Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/deputados>>. Acesso em abril de 2007.

O fato de o PL 3.285 constar na Agenda Legislativa da Indústria (ALIN) no mesmo ano em que esse projeto se encontrava na CME é, também, um indicador da atuação dos grupos de pressão, contrários ao referido PL, sobre os atores políticos membros dessa comissão. Havia, portanto, naquele contexto, condições favoráveis ao *lobby* empresarial, seja por causa do espaço que a CME aloca em sua agenda política para a questão objeto de preocupação do grupo de pressão, seja por causa da posição política de seus membros, muitos deles representantes da classe empresarial, conforme foi destacado em item anterior deste trabalho. No ano de 1997, quando o PL 3.285 estava em processo de apreciação na CME, esse projeto constava na Agenda Legislativa da Indústria como uma das proposições em relação às quais o empresariado industrial atuaria no processo legislativo visando à não-aprovação, conforme destaque na ALIN:

PL 3.285/92: encontra-se na CME, aguardando parecer do Relator, Deputado Paulo Bornhausen. Nossa posição é divergente, pois a matéria já está adequadamente tratada no Decreto 750 de 1993. Com efeito, tal instrumento legal aborda a utilização da Mata Atlântica com uma maior flexibilidade, com detalhamento compatível com seu objetivo (ALIN, 1997: 24).

Assim, neste caso, é inegável o *lobby* do empresariado industrial junto à CME, aliado a representantes de outros segmentos, a exemplo dos ruralistas, quando o projeto de lei nela tramitava. Considerando o conteúdo do parecer do relator, a atuação do grupo de pressão,

objeto deste estudo, obteve sucesso naquela instância política, ou seja, o resultado alcançado correspondeu às suas expectativas. Entre 1998 e 2003, esse projeto voltou a figurar na ALIN, como objeto de interesse do empresariado industrial, que manteve a posição divergente em relação à sua aprovação.

Além da atuação de lobistas e de representantes formais do empresariado junto à CME, enquanto os membros desta comissão aguardavam o parecer do relator, em julho de 1996, o presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), deputado Félix Mendonça (PTB-BA), solicitou à Mesa Diretora audiência para esse projeto, pedido que foi indeferido. Esse fato é relevante, uma vez que mostra a mobilização política de representantes da bancada ruralista, contrários à aprovação do projeto, junto à CAPR. Esta comissão, tal qual a CME, era, naquele contexto, uma instância política que apresentava condições favoráveis aos interesses do grupo de pressão, visto que o seu presidente, ator político relevante, era um de seus aliados, ou seja, era um dos representantes dos interesses da classe empresarial na Câmara, membro da bancada ruralista.

Indeferido o requerimento da CAPR, após aprovação na CME, o projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), em outubro de 1997. Nessa ocasião, outra estratégia política dos parlamentares contrários ao projeto, no seu formato original, foi usada: a CME solicitou o encaminhamento do projeto ao plenário da Câmara, nos termos do artigo 24, inciso II, letra G, do Regimento Interno. Diz o Regimento:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: g) que tenham recebido pareceres divergentes.

Nesse mesmo contexto, o uso de outra regra do sistema político, mais especificamente do processo de produção legislativa, no âmbito federal, mudou o fluxo do processo e a forma de efetivação da pressão política de grupos interessados, contrários e favoráveis ao projeto. Nessa etapa do processo, marcado por conflitos políticos, os líderes dos partidos e blocos se destacaram como atores relevantes. Em novembro de 1996, o Plenário da Câmara aprovou o requerimento dos deputados Luciano Zica, na qualidade de líder do Bloco PT/PDT/PCdoB; Inocêncio de Oliveira, líder do PFL; Arnaldo Madeira, líder do PSDB; Odelmo Leão, líder do PPB (um dos integrantes da Bancada Ruralista); Wagner Rossi, líder do Bloco PMDB, PSD, PSL/PRONA, solicitando urgência para o referido projeto, nos termos

do art. 155 do Regimento Interno¹⁰⁰. Ou seja, o plenário aprovou mudança na natureza da tramitação do projeto, deixando as comissões de ser a instância deliberativa preparatória da votação final.

Em meio à aprovação de regime de Urgência pelo Plenário, estando pronto o projeto para a ordem do dia, o Presidente da Câmara dos Deputados, em atendimento ao recurso do Deputado Luciano Zica, devolveu-o à CME para que nela fosse reformulado o parecer dado ao projeto, em pontos indicados pelo solicitante. Essa iniciativa interrompeu os procedimentos próprios da votação em regime de urgência. Vale lembrar que esse parlamentar votou contra o parecer do relator, aprovado na CME, alegando que o substitutivo de autoria desse relator “subverte os propósitos do PL 3.285/92”. Foi por essa razão que Luciano Zica entrou com recurso para que o referido parecer fosse reformulado.

Assim sendo, em 1997, o projeto continuou o processo de tramitação nas comissões. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), aguardando o parecer do relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PMDB-SP). Enquanto isso, em dezembro desse ano, embora tivesse sido aprovado o regime de urgência, diante do temor de representantes políticos de movimentos ambientalistas em relação aos possíveis efeitos de mudanças sugeridas no âmbito da CME, o Deputado Inocêncio de Oliveira, solicitou a retirada do projeto da ordem do dia, requerimento aprovado pelo Plenário. Entre dezembro de 1997 e dezembro de 1998, não há registros do andamento do processo e, conseqüentemente, ocorreu mais um arquivamento, ao final da 50ª legislatura em fevereiro de 1999, nos termos do art. 105 do Regimento Interno¹⁰¹.

Iniciada a 51ª Legislatura, o projeto foi desarquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno. Nesse contexto, novos atores políticos entraram em cena, a despeito da recondução de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República e de a maioria absoluta do Congresso continuar sendo formada por parlamentares do PMDB, PSDB, PFL, PTB e PPB, repetindo a distribuição de votos da Legislatura anterior, conforme destaque feito

¹⁰⁰ Conforme a Seção II, Art. 155 do Regimento Interno, que trata do Requerimento de Urgência: poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

¹⁰¹ Em junho de 1998, parlamentares da bancada ruralista solicitaram, pela segunda vez, a inclusão da Comissão de Agricultura e Política Rural entre as comissões habilitadas a emitir parecer sobre o projeto. A solicitação, que tinha como objetivo alterar pontos que contrariavam os interesses do setor rural, especialmente os limites do domínio da Mata Atlântica, é novamente negada pela Mesa Diretora. (Portal SOS Mata Atlântica, 11/12/2006).

por Inácio (2006). Após o desarquivamento, o projeto foi reencaminhado à CME, que indicou o Deputado Eliseu Resende (PFL-MG), do bloco governista, para relator.

Antes de o projeto ser novamente apreciado pela CME, em junho de 1998, mais uma vez, representantes da bancada ruralista solicitam a inclusão da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) entre as comissões habilitadas a emitir parecer sobre a matéria. Tal solicitação tinha como objetivo promover alterações em pontos do projeto que contrariavam os interesses de setores produtivos rurais, especificamente em relação aos limites do domínio da Mata Atlântica. No entanto, a despeito da força política da bancada ruralista na Câmara dos Deputados, o requerimento do deputado Odelmo Leão, então líder do PPB e um dos representantes dessa bancada, foi negado. De acordo com as informações tornadas públicas, “o requerimento foi indeferido tendo em vista tratar-se de matéria alheia à competência desta comissão, conforme o artigo 139 do Regimento Interno”¹⁰². Portanto, pela segunda vez, foi negado o pedido de redistribuição do projeto feito pela CAPR, fato que pode ser interpretado como insucesso do grupo de pressão no uso dessa estratégia.

Em agosto de 1999, a CME aprovou, por unanimidade, o parecer do relator, Deputado Eliseu Resende, que concluiu pela incompetência dessa comissão para se pronunciar sobre o projeto. Fato curioso é que essa mesma comissão, em outro contexto, havia aprovado o projeto, com substitutivo do Deputado Paulo Bornhausen, também do PFL, conforme foi destacado. Em maio de 2000, a Mesa Diretora da Câmara acatou o ofício da CME, que comunicava à direção da Casa que a comissão se julgava incompetente para deliberar sobre o projeto.

Encaminhado à CCJC, em novembro de 1999, o projeto recebeu parecer do relator, Deputado Fernando Coruja (PDT-SC), quase dois anos depois (setembro de 2001), com o seguinte teor: pela inconstitucionalidade deste e do PL 285/1999, apensado¹⁰³; e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL 69/1995, do substitutivo ao PL 285/1999, apresentado pela CDCMAM e do PL 635/1995, apensados. Diante do parecer controverso, a comissão o devolveu ao relator, em maio de 2002. Embora com poucas

¹⁰² Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída às Comissões a cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição.

¹⁰³ O PL 285, de 1999, de autoria do Deputado Jaques Wagner (PT-BA), foi apensado em abril de 2000, por solicitação do Deputado Airton Roveda (PTB-PR), após tramitação na CDCMAM, onde recebeu parecer favorável, com substitutivo, do relator Deputado Luciano Pizzatto. Este projeto foi arquivado por ter sido prejudicado, face a aprovação da subemenda substitutiva de plenário ao PL 3.285.

mudanças (inclusão de subemenda)¹⁰⁴, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade por esta comissão. O relator da matéria na CCJC assinou parecer com o seguinte teor:

considerou o PL 3.285/92 “inconstitucional” por “invadir a seara normativa do Presidente da República ao atribuir uma série de competências a órgãos e entidades integrantes da estrutura do Poder Executivo”. Porém, decidiu pela “constitucionalidade, juridicidade e boa técnica” do substitutivo ao PL 285/99, ao qual propõe modificações por meio de subemenda substitutiva, e dos PLs 69/95 e 635/95. (Parecer do Relator. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em maio de 2007).

Após a publicação do parecer da CCJC, em junho de 2002, mediante um novo acordo das lideranças partidárias, finalmente o projeto é levado para apreciação pelo Plenário da Câmara. Todavia, em vez de ser ali discutido e votado, nesse mesmo mês foi aprovado o requerimento dos líderes dos partidos e blocos, solicitando a retirada desse projeto da ordem do dia. Ou seja, um requerimento de representantes da bancada ruralista teve força política para retirar o projeto da pauta. Além da pressão política de representantes da bancada ruralista (parlamentares e lobistas), há indícios de que membros do Governo Federal, ligados à área econômica, também tinham restrições ao capítulo do projeto relativo aos incentivos econômicos para a proteção da Mata Atlântica¹⁰⁵.

Passados mais oito meses, aguardando a inclusão do projeto na ordem do dia, em fevereiro de 2003, após dois dias de discussão em turno único, foi aprovado o requerimento do Deputado José Carlos Aleluia, solicitando, novamente, a retirada de pauta do referido projeto. Vale lembrar que o solicitante é o mesmo parlamentar que, em 1995, utilizou-se da estratégia de redistribuição do projeto para a CME para, dessa forma, mudar o seu conteúdo.

Já no contexto da 52ª Legislatura, quando os blocos governista e de oposição ao governo mudaram de composição, em termos de filiação partidária, em resultado da vitória do candidato do PT à Presidência da República, um novo dinamismo é dado ao processo de tramitação do referido projeto. Em março de 2003, a partir de um acordo entre a liderança do

¹⁰⁴ Conforme o Art. 118, § 7º, do Regimento Interno, “denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão à outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.”

¹⁰⁵ No texto aprovado, a questão dos incentivos econômicos foi tratada no Art. 33 – O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica. § 1º Na regulamentação dos incentivos econômicos ambientais, serão observadas as seguintes características da área beneficiada: I - a importância e representatividade ambientais do ecossistema e da gleba; II - a existência de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção; III - a relevância dos recursos hídricos; IV - o valor paisagístico, estético e turístico; V - o respeito às obrigações impostas pela legislação ambiental; VI - a capacidade de uso real e sua produtividade atual. § 2º Os incentivos de que trata este Título não excluem ou restringem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas. (Lei 11.428 de 2006).

PT na Câmara dos Deputados, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Fazenda, tem-se como resultado a posição favorável, por parte do Governo Federal, à aprovação da proposição sobre a Mata Atlântica. Esse acordo mostra o poder do Executivo de influenciar nas decisões do Legislativo, embora não se tratasse de projeto de lei de autoria do Executivo. Nesse caso, há evidências de que, mediante acordo com o Executivo, a Câmara dos Deputados mostrou-se disposta a facilitar a tramitação da matéria e a remover possíveis obstáculos produzidos pelas bancadas de oposição à sua aprovação, a despeito da força política dessas bancadas. Esses resultados estão em conformidade com as evidências empíricas encontradas por Figueiredo e Limongi (1999: 42) em seus estudos sobre a relação Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, que mostram “o congresso disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial”.

Passados oito meses do pedido de retirada de pauta pelo Deputado José Carlos Aleluia, e do acordo entre lideranças do PT e membros do Governo Federal, em outubro de 2003, o líder do PV, Deputado Sarney Filho, solicitou urgência para o projeto, nos termos do art. 155 do Regimento Interno.

Em novembro de 2003, no dia 13, o Deputado Zonta (PP-SC), membro da bancada ruralista, discutiu a matéria, sendo encerrada a discussão, sem muitos avanços. No dia 18 do mesmo mês, o Presidente da Câmara, Deputado João Paulo Cunha (PT-SP) decidiu pela constituição de um grupo de trabalho para exame dos projetos, dos substitutivos e das 85 emendas apresentadas em plenário. Assim sendo, o PL 3.285/92 foi redistribuído para a CDCMAM, CCJC e CME, juntamente com as proposições apensadas (PL 69/95, PL 635/95 e PL 285/99).

O grupo de trabalho foi formado por parlamentares que representavam interesses diversos, muitas vezes antagônicos, com destaque para os deputados Luciano Zica (ambientalista), coordenador do grupo, João Alfredo (ambientalista), Cezar Silvestre (ruralista), Zonta (ruralista), Nelson Marquezelli (ruralista), Abelardo Lupion (ruralista), Gervásio Silva (ruralista) entre outros, como os deputados Wilson Santiago (PMDB-PB), relator do projeto e Luiz Carreira (PFL-BA), este que foi importante mediador na construção do consenso entre ambientalistas e ruralistas. Além dos parlamentares, representantes de todos os partidos políticos com assento na Câmara, participaram das reuniões do grupo diversas representações interessadas na matéria: Ministério do Meio Ambiente, Confederação

Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura e ONGs ambientalistas. Dos trabalhos do grupo resultou a nova versão do projeto, que foi aprovada pela Câmara.

A deliberação pela constituição de grupo de trabalho para examinar os projetos e as emendas de plenário, após mais de 10 anos de tramitação, marcados por diversas tentativas de acordos para a votação do projeto, não foi bem vista por parlamentares que representavam os interesses dos movimentos ambientalistas, naquela casa. Conforme enfatizou o Deputado Luciano Zica,

quando sugeriram a criação desse grupo de trabalho para tratar do assunto, muito de nós, inclusive o movimento ambientalista, éramos céticos em relação à possibilidade de construção de consenso em torno da matéria, dado o grande volume e diversidade de interesses na área de abrangência da Mata Atlântica. No entanto, após duas semanas de discussão e de muito trabalho, com a efetiva contribuição dos membros do grupo, que representavam os mais diversos interesses, chegamos a um extraordinário consenso. (Diário da Câmara dos Deputados – DCD, de 04/12/03, p. 66.438).

Na sessão do dia 03 de dezembro de 2003, no plenário da Câmara, foi designado relator o Deputado Luciano Zica, para proferir o parecer dado pela CDCMAM para as 85 emendas recebidas no Plenário. O parecer do relator em Plenário, concluiu pela aprovação de um conjunto de 26 emendas, pela aprovação parcial de outras cinco emendas, na forma de subemenda substitutiva de plenário, e pela rejeição das 54 emendas restantes. Antes de proferir o parecer, o deputado Luciano Zica destacou ser importante registrar que, tanto os representantes do movimento ambientalista, os parlamentares que defendiam o projeto original de autoria do Deputado Fábio Feldman, como o Secretário de Biodiversidade e Florestas, João Paulo Capobianco – representante da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, nessa negociação –, fizeram muitas concessões para a construção do consenso. Portanto, devia ser enfatizado naquele momento que,

o projeto que ora relatamos, com certeza, não é a proposta dos sonhos da rede de ONGs da Mata Atlântica, não é projeto dos sonhos do Deputado Fábio Feldman ou do Deputado Jacques Wagner, tampouco do ex-Ministro Sarney Filho que, durante o período em que estive no MMA, fez várias tentativas de consolidar um acordo para a sua votação na Câmara. A maioria de nós sonhava com a possibilidade de aprovar uma lei que representasse um marco regulatório, que tornasse possível a recuperação de grande parte da área devastada da Mata Atlântica, ao longo dos 500 anos de História do Brasil. (DCD 4/12/03, p. 66.438)

Para proferir o parecer da CME, em plenário, foi designado relator o Deputado Luiz Carreira (PFL-BA), que concluiu pela aprovação das 85 emendas apresentadas pelo plenário. Pela CCJC, foi designado relator o Deputado João Alfredo (PT-CE), que proferiu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das emendas oferecidas pelo plenário.

A apresentação da maioria das emendas ao projeto, no plenário da Câmara (68%, conforme Quadro 40), pode ser vista como uma estratégia das forças políticas de oposição à matéria e à bancada governista para postergar ainda mais o processo de aprovação da matéria no âmbito dessa instância política e, conseqüentemente, sua transformação em Norma Jurídica durante a 52ª Legislatura, que, possivelmente, era um contexto político favorável a esse desfecho.

Quadro 40 – Emendas apresentadas em Plenário, ao projeto, segundo a sua autoria, 2003.

Autoria	Profissão	Partido / Estado	Bancada*	Nº de Emendas	
Luiz Carreira	Administrador	PFL - BA	Oposição	22	26,0
Ricardo Izar	Advogado	PTB - SP	Governista	09	10,5
Renato Casagrande	Advogado e Engenheiro Florestal	PSB - ES	Governista	05	6,0
Fernando Lúcio Giacobbo	Empresário	PL - PR	Governista	02	2,4
Abelardo Lupion	Empresário rural	PFL - PR	Oposição	06	7,0
Nelson Marquezelli	Empresário rural	PTB - SP	Governista	05	6,0
Ronaldo Caiado	Empresário rural	PFL - GO	Oposição	01	1,0
Antonio Carlos Mendes Thame	Engenheiro Agrônomo e Professor Universitário	PSDB - SP	Oposição	14	16,5
Pedro Henry	Médico	PPB - MT	Oposição	13	15,3
Luciano Zica	Petroleiro	PT - SP	Governista	06	7,0
Luiz Carlos Haully	Professor e Economista	PSDB - PR	Oposição	02	2,4
Total de emendas				85	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Site da Câmara dos Deputados, do DIAP e do NECON / IUPERJ (1991-2006).

Nota: (*) A referência utilizada para a composição das bancadas governista e de oposição foi a coalizão formada pelo Governo Lula, em seu primeiro gabinete, em 2003 (INÁCIO, 2006).

Em função da construção de novas coalizões partidárias na formação das bancadas na 52ª legislatura, na composição da bancada governista encontravam-se partidos de atores políticos que atuaram sistematicamente em defesa da aprovação desse projeto de lei, ao longo dos 10 anos em que tramitou na Câmara, a exemplo dos deputados: Sarney Filho (PV), Fernando Gabeira (PV), Gilney Viana (PT), Luciano Zica (PT), Jacques Wagner (PT), entre outros aliados políticos. Portanto, dada a composição partidária dessa bancada, no início da 52ª Legislatura – com 70% de parlamentares vinculados a partidos localizados ideologicamente à esquerda (PT, PCdoB, PV, PSB, PPS e PDT), em tese mais identificados com a questão ambiental – pode-se supor que havia grande probabilidade de esta bancada ser favorável à aprovação da matéria.

Contraditoriamente, dado o reposicionamento dos partidos na formação das coalizões, alguns parlamentares ligados a partidos que integravam o bloco de apoio ao governo eram membros da bancada ruralista, ou representantes do empresariado na Câmara dos Deputados – principal força de oposição à aprovação do projeto. Assim encontravam-se

os deputados Nelson Marquezelli (PTB) e Fernando Giacobbo (PL). Esses parlamentares, juntamente com outros do bloco de oposição ao governo e membros da bancada ruralista, com destaque para Ronaldo Caiado, Abelardo Lupion e Luiz Carlos Hauly, além de parlamentares favoráveis aos interesses do empresariado, ou seja, aliados políticos da bancada empresarial, a exemplo do Deputado Ricardo Izar¹⁰⁶, integraram a lista dos que apresentaram emendas ao projeto de lei 3.285, conforme Quadro 40.

Por fim, após a apresentação do parecer das comissões competentes, a votação foi encaminhada pelos Deputados Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) e Gervásio Silva (PFL-SC), opositoristas e membros da bancada ruralista; Walter Pinheiro e Zezéu Ribeiro, da bancada governista (PT-BA). O resultado da votação foi o seguinte: prejudicado o projeto inicial, o substitutivo da CDCMAM ao PL 285/99, as emendas apresentadas e os PLs 69/95, 635/95 e 285/99, apensados. Na votação foi aprovada a redação final do Relator, Deputado Luciano Zica, membro da CDCMAM. De acordo com as informações oficiais, “mediante amplo acordo construído com a participação de entidades ambientalistas, comunidade científica e segmentos do setor produtivo resultou o texto que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 3 de dezembro de 2003”¹⁰⁷.

Em relação ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, a manifestação do Deputado Luciano Zica, citada anteriormente, dá indícios de que muitas mudanças foram feitas ao projeto original para que se chegasse a um acordo entre as forças políticas antagônicas: ruralistas e ambientalistas. Um dos exemplos dessa mudança substantiva é a aprovação de uma emenda, de autoria do Deputado Luiz Carreira, no artigo 2º do projeto (criação do parágrafo único), que contribuiu para eliminar uma das divergências apresentadas pelo Deputado Nelson Marquezelli, um dos ruralistas mais aguerridos, em relação à construção de uma definição do bioma Mata Atlântica, conforme enfatizou o Deputado Luciano Zica.

¹⁰⁶ O Deputado Ricardo Izar foi considerado verdadeiro aliado político do empresariado industrial por representantes do Sindicato da Indústria de Mineração de Pedra Britada do Estado de São Paulo (SINDIPEDRAS), conforme destaca: *o Deputado Ricardo Izar, com suas múltiplas preocupações, pauta sua atividade parlamentar sempre apoiando os legítimos interesses da mineração*. Este parlamentar é autor do PL 3.661, de 1997, que trata da redução do percentual de participação da Compensação Financeira sobre a Exploração de Recursos Minerais (CFEM), incidente sobre os bens minerais de aplicação na indústria da construção civil. Este projeto, após tramitar na CCJC desde novembro de 2002 e constar na pauta das reuniões desta comissão durante seis semanas, foi finalmente aprovado por unanimidade na reunião do dia 12/05/2005. De acordo com representantes do SINDIPEDRAS, este projeto, que constava inicialmente como 99º item a ser apreciado por esta comissão, teve sua votação antecipada devido à “inversão de pauta”, graças à cooperação de ilustres deputados que acolheram as reiteradas solicitações da classe empresarial. (Disponível em: <http://www.sindipedras.org.br/noticias.php?id_not=26>. Acesso em julho de 2007).

¹⁰⁷ Diário do Senado Federal de 15 de fevereiro de 2006, p. 4.987.

Art. 2º Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei.

A inclusão do parágrafo único no art. 2º da Lei dá maior precisão à abrangência da regulação. No projeto original falava-se de vegetação, de forma geral e não vegetação nativa, conforme art. 1º: “ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica”. Nesse artigo havia três parágrafos que tratavam do regramento aos casos excepcionais. Vale ressaltar outra mudança feita em relação à abrangência da lei: no projeto original falava-se em “para efeito desta lei considera-se Mata Atlântica as *formações florestais e ecossistemas associados* inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo mapa de vegetação do IBGE, 1988...”; no projeto aprovado se diz: “para os efeitos desta lei consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes *formações florestais nativas e ecossistemas associados*, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do IBGE, conforme regulamento...”.

Uma das demandas do empresariado industrial incorporada na versão aprovada pela Câmara dos Deputados, em dezembro de 2003, refere-se à inclusão de representantes desse grupo no Comitê responsável pela gestão do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica. No art. 36 do projeto foi instituído o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica, destinado ao financiamento de projetos de restauração ambiental e de pesquisa científica, que deveria ser administrado por um Comitê Executivo composto por quatorze membros, representantes de vários segmentos dos setores público e privado e da sociedade civil.

§ 1º do art. 36 – O Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica será administrado por um Comitê Executivo composto por 14 membros, a saber: um representante do Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia; três representantes de ONGs que atuem na área ambiental de conservação do Bioma Mata Atlântica; um representante da Confederação Nacional da Agricultura (CNA); um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); um representante da Associação Nacional dos Municípios; um representante da Associação dos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente; um representante de populações tradicionais; um representante da Confederação Nacional das Indústrias (CNI); um representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária / Centro Nacional de pesquisa de Floresta – EMBRAPA Florestas. (Diário da Câmara dos Deputados, de 04/12/2003, p.66.476).

De acordo com Mario Mantovani, representante da ONG SOS Mata Atlântica, com as mudanças feitas ao texto que foi aprovado pela Câmara corrigiu-se um erro histórico em relação à definição da Mata Atlântica, visto que,

até agora contávamos com o Decreto 750 para regulamentar isso de uma forma muito embrionária e confusa, o que possibilitou o entendimento errado de que a Mata Atlântica seria apenas a franja ombrófila densa. Como resultado, tivemos a interpretação criminosa dos que continuavam desmatando como se as áreas não fossem Mata Atlântica e, portanto, estivessem liberadas para o desmate, principalmente nos estados da região Sul que se interessavam em tirar a araucária. (Disponível em: <<http://www.sosmatatlantica.org.br/>>. Acesso em abril de 2007).

Conforme os argumentos dos líderes dos partidos que participaram da sessão da Câmara, quando da aprovação do projeto, ao justificarem o seu voto: a versão aprovada nesta casa foi fruto de acordo político entre as diversas partes interessadas na matéria, com concessões de todos os lados. Portanto, na opinião desses parlamentares, embora nem ruralistas nem ambientalistas estivessem plenamente satisfeitos, a aprovação do projeto significava avanço¹⁰⁸.

Conseguimos um acordo que vai preservar aquilo que ainda resta da Mata Atlântica e, mais do que isso, por meio de instrumentos modernos e econômicos poderemos ajudar aqueles que cometem equívocos não respeitando a reserva legal nem a área de preservação permanente, para que possam fazê-lo conforme a lei. A lei, ao contrário do que foi falado, não engessa nenhum Estado, mas dá condições para que possam promover o seu desenvolvimento sustentado. (Dep. Sarney Filho, líder do PV).

O consenso que obtivemos foi fruto do bom senso, da visão de todos nós, que queremos preservar nossas matas e garantir o desenvolvimento do país. Conseguimos um dos maiores avanços: dar garantia a todas as áreas – agricultura, pecuária, silvicultura – de que não terão a abrangência da lei. (Dep. Cezar Silvestre, líder do PPS).

Foi uma negociação possível e importante para preservar o meio ambiente e a continuidade das propriedades agrícolas. A introdução de alguns artigos ou modificações de outros foi importante, embora a área de abrangência não seja aquela que defendíamos, mas os artigos e os parágrafos acrescentados satisfazem as partes, sim. (Dep. Zonta, líder do PP).

Este projeto, na verdade um substitutivo, conseguiu quase um milagre: não desagradou e não prejudicou ninguém, ao mesmo tempo em que ajuda diversos setores na produção sustentável. Enfim, tem propostas positivas e não prejudica ninguém. (Dep. Ronaldo Vasconcellos, líder do PTB).

Certamente, este não é o projeto dos nossos sonhos. No entanto, foi feito na medida do possível. É fruto de um acordo e não deixa nenhum setor imensamente feliz. Se todos estão razoavelmente descontentes é porque houve concessões necessárias de todos os lados para se chegar ao acordo. Com todas as imperfeições o projeto permite um duplo avanço: legislar a matéria por lei e o projeto ser fruto de acordo e não uma lei do tipo comando e controle. Trata-se de uma lei fruto de consenso. (Dep. Antonio C. Mendes Thame, líder do PSDB).

¹⁰⁸ Diário da Câmara dos Deputados, 04 de dezembro de 2003, p. 66465 – 66469.

Os líderes do PMDB e do PFL, deputados Osmar Serráglio e José Carlos Aleluia, votaram favoravelmente ao projeto e destacaram a importante participação de seus membros no processo de construção do consenso para se chegar à versão ora aprovada. O líder do PFL ressaltou que o projeto estava sendo aprovado por consenso, mas que o processo de construção pareceu uma batalha campal, um foco de divergências. O voto do líder do PMDB, por sua vez, expressava o compromisso político de seu partido com o bloco de apoio ao governo, como se vê: “o PMDB, com muito orgulho, acompanhando os partidos da base governista, vota favoravelmente ao projeto” (Diário da Câmara, 04/12/2003, p.66.468).

Aprovada a redação final do substitutivo de autoria do Deputado Luciano Zica, pelo Plenário da Câmara, a matéria foi encaminhada ao Senado Federal, no dia 09 de dezembro de 2003, onde tramitou durante mais 2 anos e meio. Nessa casa, o projeto passou a tramitar como PLC 00107/2003, sendo distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Sociais (CAS)¹⁰⁹. Porém, em virtude da promulgação da Resolução nº 1, de 2005, que criou a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle (CMA), no Senado Federal, o projeto, após o exame da CCJ, não foi mais apreciado pela CAS, mas pela CMA.

O projeto foi apreciado na CCJ, onde foi designado relator o Senador César Borges (PFL-BA), que emitiu relatório sobre o projeto e emendas apresentadas no Senado, de autoria dos Senadores Jorge Bornhausen (PFL-SC), 16 emendas e Demóstenes Torres (PFL-GO), uma emenda (Quadro 41). As emendas modificativas, aditivas e supressivas, rejeitadas em sua maioria, referiam-se a questões diversas, referentes à inclusão da regeneração do Bioma Mata Atlântica, como um dos objetivos da Lei (Art. 1º); à alteração do tamanho da pequena propriedade rural (Art. 3º Inciso I); à transferência aos órgãos estaduais da iniciativa de oferecer a definição da vegetação primária de regeneração do Bioma Mata Atlântica (Art. 4º § 1º); à isenção e dedução tributária para os proprietários que destinarem parte de seu imóvel ao reflorestamento (Título IV Dos Incentivos Econômicos) e; aos beneficiários do fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica (Capítulo I, Art. 38), conforme Anexo III.

¹⁰⁹ Ainda no mês de dezembro de 2003, o projeto passou a tramitar no Senado Federal em regime de urgência, após a aprovação de requerimento amparado no Art. 336, II, do Regimento Interno do Senado Federal. No entanto, o projeto não logrou aprovação naquela sessão legislativa, sendo extinta a urgência por força do art. 352, I, do Regimento Interno. (Diário do Senado Federal, 15/02/2006, p.04988).

Quadro 41 – Emendas apresentadas na CCJ, segundo a sua natureza e a posição do relator

Natureza da emenda	Apresentada	Aprovada	Rejeitada
Redação	03	03	00
Modificativa	06	01	05
Supressiva	02	01	01
Aditiva	06	00	06
Total	17	05	12

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponíveis no Diário do Senado Federal, de 15 de fevereiro de 2006, p. 04988 - 04993.

Merece destaque o fato de o Senador Jorge Bornhausen, autor da maioria das emendas apresentadas na CCJ, ser um legítimo representante da bancada empresarial no Senado Federal, do setor financeiro, o que indica que esse parlamentar foi favorável à posição adotada por vários segmentos do empresariado em relação ao projeto de lei em apreciação – contrária à aprovação do projeto. Por essa razão, esse parlamentar foi um dos canais de acesso direto do grupo de pressão a essa comissão. Portanto, a apresentação das 16 emendas de sua autoria foi o recurso utilizado para adequar o conteúdo da proposição aos seus interesses e interesses de seus representados. Esse é mais um exemplo de ação articulada entre a representação formal e o *lobby* do empresariado no Congresso, com destaque para o *lobbying* do empresariado industrial e rural, coordenado e representado pela CNI e CNA¹¹⁰.

O parecer do relator César Borges foi pela aprovação do projeto, de cinco emendas da comissão e treze emendas de sua autoria, em sua maioria emendas de redação. A CCJ devolveu o relatório ao relator, para reexame, em abril de 2004 e, em seguida, aprovou requerimento de audiência pública para instrução da matéria, de autoria do Senador João Batista Motta (PSDB-ES).

Em 06 de maio de 2004, a Senadora Heloisa Helena (PSOL-AL), entre outros senadores, entrou com requerimento (nº 557 de 2004) solicitando urgência para a matéria. Tal requerimento só foi apreciado em junho de 2004, sendo rejeitado pelo plenário. Nessa mesma data foi aprovado o requerimento de audiência pública, apresentado pela CCJ. Após longo tempo de tramitação na CCJ, em fevereiro de 2006, com a aprovação do requerimento de nº 180, de 2006, solicitando urgência para o referido projeto, este foi apreciado imediatamente. Nessa ocasião, foi aprovado o relatório do Senador César Borges, que passou a constituir o parecer da CCJ: favorável ao projeto, com emendas, conforme Quadro 42. Essa comissão, sob a presidência do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), era, naquela ocasião, uma

¹¹⁰ Em 2004 e 2005, quando o PL 3.285 tramitou no Senado Federal, como PLC 00107/2003, a CNI o acompanhou sistematicamente, tal qual fez quando esse projeto tramitou na Câmara, mantendo-se divergente à sua aprovação. Portanto, nos anos de 2004, 2005 e 2006, esse projeto figurou nas Agendas Legislativas da Indústria, desta vez como PLC 107/2003.

instância política que oferecia condições favoráveis ao *lobby* dos grupos de pressão contrários à aprovação do projeto, principalmente se for levada em conta a sua composição: entre os titulares e suplentes, faziam parte dessa comissão nove senadores que integravam a bancada ruralista¹¹¹.

Quadro 42 – Emendas aprovadas na CCJ do Senado, segundo a sua natureza e o seu conteúdo

Natureza da emenda	Nº de Aprovadas	Conteúdo
Redação	07	-
Modificativa	03	Art. 1º: inclusão da regeneração como objetivo da lei. Art. 25 – Parágrafo único: ressalva às áreas urbanas; Art. 17: ressalva às áreas no mesmo município ou área urbana;
Supressiva	02	§3º do Art. 10: o fomento deverá beneficiar, prioritariamente, as áreas de preservação permanente e reserva legal. Art. 45: referente ao Art. 69 da Lei 9.605, de 1998.
Aditiva	03	§1º do Art. 36; §1º e §2º do Art. 38; §1º e §2º Art. 46.
Total	15	-

Fonte: Elaboração da autora. Dados do Diário do Senado Federal, de 15 de fevereiro de 2006, p. 04988 - 04993.

Após aprovação na CCJ, o projeto foi encaminhado à subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, que o encaminhou ao plenário, no dia 14 de fevereiro de 2006. Nessa instância, o projeto foi aprovado, com 13 emendas apresentadas na CCJ e 02 emendas modificativas de plenário, de autoria do Senador Sibá Machado (PT-AC), referentes aos artigos 35º e 44º do projeto de lei. Encaminharam a votação os Senadores Aloysio Mercadante (PT-SP), Leonel Pavan (PSDB-SC) e Ideli Salvati (PT-SC). Após votação em plenário, a matéria foi remetida à Câmara dos Deputados, em 20 de fevereiro de 2006, onde passou a tramitar novamente.

Uma das questões mais polêmicas no âmbito do plenário do Senado Federal refere-se ao Art. 46 do projeto, que trata do direito à indenização àquelas propriedades rurais cuja potencialidade econômica tenha sido afetada pela lei. Trata-se de uma questão, objeto de conflito no âmbito da Câmara, tendo sido incluída na versão aprovada por aquela instância política, sob pressão dos grupos representantes dos interesses empresariais. Conforme observação feita pelo Deputado Cezar Silvestre, membro da bancada ruralista (PPS-PR), “o maior avanço, fruto do consenso de todos os partidos, diz respeito à indenização para as propriedades atingidas pela lei, não prevista no projeto original. Essas propriedades estariam impossibilitadas da sua atividade econômica, agora estão suscetíveis de indenização pelo governo.” (DCD, 02/12/2003, p.

¹¹¹ Entre os Senadores que integravam a bancada ruralista na CCJ do Senado, ou votavam com ela, merecem destaque: José Jorge (PFL), Edison Lobão (PFL), Demóstenes Torres (PFL), José Agripino (PFL), Jorge Bornhausen (PFL) e Leonel Pavan (PSDB), Gerson Camata (PMDB), Leomar Quintanilha (PMDB) e Mozarildo Cavalcanti (PTB). Esses destaques foram feitos a partir da lista dos parlamentares que integram a bancada ruralista no Senado, nas duas últimas legislaturas, identificada pelo DIAP. Disponível em <<http://congressoemfoco.ig.com.br/NoticiaPrint.aspx?id=10691>>. Acesso em julho de 2007.

64.466). Vejamos o que diz o Art. 46 na versão aprovada pela Câmara e o que sugeriu o Senador Leonel Pavan, em emenda de sua autoria no Plenário dessa Casa, rejeitada por 56% dos Senadores que participaram da sessão.

Art. 46. No caso em que as vedações e limitações estabelecidas nesta Lei afetarem a potencialidade econômica de imóveis rurais particulares, comprometendo o aproveitamento racional e adequado do imóvel, os proprietários terão direito à indenização, de acordo com a legislação em vigor.

Emenda nº 15 – Plenário do Senado: dê-se ao Art. 46 do projeto de lei da Câmara, nº 107, de 2003 (PL 3.285, na casa de origem), a seguinte redação: Art. 46. Ficam excluídos dos efeitos desta lei os imóveis que tenham sua capacidade de uso ou de produtividade afetadas até que a União indenize os respectivos titulares.

Vale ressaltar que tal artigo já havia sido objeto de emenda no âmbito da CCJ, de autoria do relator, com teor modificativo e aditivo, visto que modificou parcialmente o caput do artigo e incluiu dois parágrafos especificando os casos de exclusão da indenização prevista em lei. De acordo com o Senador César Borges, a emenda de sua autoria era uma tentativa de aperfeiçoar o artigo e torná-lo condizente com os propósitos da lei, já que o Governo afirmou que vetaria a redação que veio da Câmara, como segue: “procurou-se dar uma redação que assegurasse a indenização no caso em que a atividade econômica lícita, concreta, legal, em vigor, não pudesse ter continuidade em função da lei; só nesses casos o ente Federativo seria obrigado a indenizar”. Com essa redação, conforme enfatizou o relator do projeto, havia maior probabilidade de o projeto não sofrer veto do Governo Federal, mas com a redação dada pelo Senador Leonel Pavan abre-se a prerrogativa para uma avalanche de indenizações, o que faz com que o Poder Executivo possa vetá-la.

Mais uma vez os resultados da pesquisa apontam evidências da influência do Executivo sobre as deliberações do Congresso Nacional e o poder de veto do Executivo, em conformidade com as análises desenvolvidas por cientistas políticos que estudam a relação Executivo-Legislativo no Brasil (FIGUEIREDO; LOMONGI, 1999; CINTRA, 2004; CINTRA; LACOMBE, 2004).

De acordo com o senador Aloízio Mercadante, um dos envolvidos diretamente na polêmica, desde o momento em que o projeto chegou ao Senado, foi dito que o texto originário da Câmara, que propunha indenização econômica às propriedades com potencial uso econômico, conforme Art. 46, não poderia ser aprovado no Senado, porque estaria sendo aberta uma brecha na legislação para estimular uma indústria de indenizações. Compreende, portanto este Senador, que a emenda apresentada pelo Senador Leonel Pavan, se aprovada, “destrói todo o espírito da lei, pois é incompatível com tudo o que foi construído, com as

mediações, com os direitos de proprietário, as formas de uso, as regras”. Após acirrado debate, essa emenda foi rejeitada com os votos de 28 senadores dos blocos governista e de oposição ao governo, até mesmo de membros da bancada ruralista e de representantes do empresariado no Congresso Nacional, a exemplo dos Senadores João Ribeiro (PL-TO), Leomar Quintanilha (PMDB-TO), Maguito Vivela (PMDB-GO) e Fernando Bezerra (PTB-RN). O resultado da votação reflete, em parte, um acordo com o Governo para que o projeto fosse aprovado no Senado, independente das questões polêmicas levantadas por representantes dos interesses empresariais.

Conforme regras do processo legislativo federal (Art. 123 do Regimento Interno da Câmara), em função de o projeto ter sido aprovado no Senado, com a apresentação de emendas, devolvida à Câmara, a matéria é distribuída às comissões competentes, neste caso à CCJC e à CMADS, juntamente com as emendas apresentadas no Senado, para que tais comissões opinem sobre elas. Na CMADS foi designado relator o Deputado Sarney Filho (PV-MA) e na CCJC, o Deputado Luciano Zica (PT-SP). Vale ressaltar que, pela primeira vez, havia convergência nas posições dos atores políticos que estavam atuando na condição de relatores do projeto, nas respectivas comissões, já que ambos eram favoráveis à aprovação da matéria e atuaram, sistematicamente, ao longo de todo o processo de tramitação na Câmara. Em tal contexto, forças políticas favoráveis à matéria precisavam atuar nas instâncias políticas estratégicas, para que o projeto fosse aprovado antes de findar mais uma legislatura.

Merece salientar que, apesar de haver um contexto institucional favorável à apreciação da matéria pelo plenário, em caráter de urgência, e sua conversão em norma jurídica, o processo de discussão e votação pelo plenário foi adiado em vários momentos, durante todo o ano de 2006. Em maio desse ano, durante as comemorações da “Semana da Mata Atlântica”, parlamentares membros da CMADS e representantes do Governo Federal manifestaram publicamente apoio à aprovação da lei, conforme se vê em diferentes pronunciamentos públicos¹¹²:

O acordo entre as lideranças a respeito da votação das emendas ao projeto já está bem encaminhado. O impasse sobre o artigo 46, modificado no Senado, já está sendo dissolvido. É preciso resgatar essa dívida do Brasil com a Mata Atlântica (Dep. Luiz Carreira – PFL-BA, Presidente da CMADS).

Essa é uma questão que está acima das diferenças políticas. A preservação do que resta da Mata Atlântica, esse verdadeiro patrimônio brasileiro, é do interesse

¹¹² Fragmentos de discursos de deputados membros da CMADS e da Ministra do Meio Ambiente, registrados no Informativo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Ano II, n. 12, maio de 2006, Brasília/DF.

do país. É o que resta de um tesouro genético imensurável que vale todos os esforços (Dep. Jorge Khoury – PFL-BA).

Tudo já foi dito, 14 anos é tempo demais de espera. A votação é para ontem (Membros da CMADS).

Nesta semana de comemoração do Dia da Mata Atlântica, queremos mais uma vez dizer da importância da aprovação dessa lei. O MMA, juntamente com diferentes segmentos da sociedade, tem trabalhado pela aprovação da lei e por políticas públicas que preservem a nossa Mata Atlântica (Ministra Marina Silva – MMA).

Além da declaração de apoio dada pelos representantes políticos citados, outros parlamentares, na mesma ocasião, a exemplo do Deputado João Alfredo (PSOL-CE), declararam que iriam empenhar-se no sentido de buscar mais agilidade para o acordo e votação da matéria. No entanto, apesar das manifestações de apoio à aprovação do referido projeto de lei, por parte de parlamentares membros da CMADS e representantes do governo, somente no final de novembro de 2006 houve a apreciação da matéria pelo plenário, ainda em meio a novas tentativas de obstrução por parte de representantes de grupos de oposição ao projeto. Na importante sessão do dia 29 de novembro, os deputados Rodrigo Maia (PFL-RJ) e Abelardo Lupion (PFL-PR) tiveram que retirar os requerimentos, em que pediam a retirada de pauta do projeto e o adiamento da discussão por mais duas sessões.

No último momento da matéria em apreciação pelo Plenário, destacou-se o deputado Edson Duarte (PV-BA), que proferiu o parecer da CMADS para as 15 emendas providas do Senado Federal. O relator concluiu pela aprovação de 14 emendas e pela rejeição de apenas uma. Proferiu o parecer pela CCJC para as emendas do Senado Federal o Deputado Luciano Zica, que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa delas. Após votação, foi aprovada a redação final com as 14 emendas do Senado¹¹³. Finalmente, em 25 de dezembro de 2006, o PL foi transformado na Lei Ordinária 11.428/2006, publicada no Diário Oficial da União em 26/12/2006.

Merece referência, por fim, o fato de a última versão do projeto, aprovada nas duas Casas do Legislativo Federal, ter sofrido vetos do Presidente da República. Antes de ser sancionada a lei, o texto aprovado pelo Congresso Nacional sofreu 13 vetos do Presidente da República, sendo que um dos artigos vetados foi o Art. 46, objeto de intenso conflito na Câmara e no Senado. Este artigo que expressava, em boa medida, a incorporação dos

¹¹³ De acordo com nota publicada pela imprensa nacional, os parlamentares aprovaram 14 das 15 emendas apresentadas no Senado; a única emenda rejeitada tratava de indenização aos empresários que não pudessem explorar economicamente terreno que passasse a ser protegido pela nova lei. Deputados da bancada ruralista eram contra a emenda, por restringir as indenizações aos empresários. (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/>>. Acesso em abril de 2007).

interesses do empresariado no texto aprovado nas duas instâncias políticas. Outra importante demanda do empresariado industrial, vetada pelo presidente da República, refere-se à participação de representantes de seus interesses no Comitê Executivo que administraria o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica. Fruto da pressão política desse grupo de interesse, conforme destaque feito na Agenda Legislativa da Indústria, de 2003, tal demanda foi incorporada na versão aprovada pela Câmara e pelo Senado Federal, no parágrafo 1º do art. 36. As razões do veto foram assim expressas: “o § 1º do art. 36 do Projeto de Lei, ao criar um Comitê Executivo e definir seus membros invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por isso deve ser vetado” (Mensagem n.164 de 22/12/2006).

Conforme nota divulgada pela imprensa nacional, a ministra Marina Silva pressionou pela aprovação da Lei da Mata Atlântica, que, de acordo com sua opinião, não era bem vista por setores empresariais específicos, como madeireiras e empresas de celulose. Em seu discurso, após a aprovação da lei, enfatizou que:

temos hoje a aprovação do instrumento que vem contribuir para a preservação dos menos de 8% do que ainda resta da Mata Atlântica. Daqui para frente, nós não só poderemos poupar 100 mil hectares por ano, mas também resguardar em toda a parte a vigorosa mata que abriga os sonhos e lutas do movimento socioambiental brasileiro (Jornal Folha de São Paulo, 30/11/06).

A despeito de todas as mudanças que o projeto original possa ter sofrido, que se materializam nas inúmeras emendas recebidas tanto na Câmara, quanto no Senado, a sua conversão em norma jurídica é um resultado positivo para aqueles que defenderam a necessidade de maior regulação ambiental no uso dos recursos no Bioma Mata Atlântica. Conforme ressalta o autor do projeto, Fábio Feldmann, um dos fundadores da ONG SOS Mata Atlântica e atual Secretário Geral do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas,

a aprovação desse Projeto de Lei é fundamental e com ela o Congresso brasileiro paga uma dívida que começou em 1988 com a Constituição Federal. Com a aprovação deixam de existir dúvidas sobre o que é e qual a extensão da Mata Atlântica e se assegura a proteção dos remanescentes. Hoje, muitos empreendimentos imobiliários colocam como atrativo o fato de estarem na Mata Atlântica, a mídia cobre vastamente as iniciativas no bioma, qualquer estudante sabe o que é Mata Atlântica e ainda assim passamos por 14 anos de enormes resistências. (Disponível em: <<http://www.sosmatatlantica.org.br/>>. Acesso em abril de 2007).

Em síntese, considera-se que a influência política do grupo de pressão representado pela CNI foi relativamente neutralizada, visto que o projeto foi transformado em norma jurídica, o que significa uma conquista daqueles grupos de interesses que atuaram com esse fim, além de representar a concretização de mais um marco regulatório da política ambiental brasileira. De acordo com o exposto, todo o processo foi marcado por intenso conflito entre as

forças políticas que atuaram nas diversas instâncias políticas das duas arenas: Câmara e Senado. Da mesma forma que os representantes dos grupos de pressão desfavoráveis à aprovação do projeto de lei utilizaram-se das mais diversas estratégias e dos mais variados recursos, especialmente daqueles regimentalmente aceitos (apresentação de emendas, de substitutivos, de projetos a serem apensados, solicitação de redistribuição, etc.), para impedir que o projeto fosse transformado em norma jurídica, representantes dos grupos favoráveis a sua aprovação, também, souberam se utilizar de recursos similares, nas diferentes instâncias políticas.

Por fim, assim como não se pode negar o poder de influência dos grupos de interesse que atuaram como forças contrárias (empresariado de diversos setores econômicos), fazendo uso da prática de *lobbies* e da representação direta no Congresso¹¹⁴; não se pode negar, também, que o contexto político-institucional contribuiu, sobremaneira, para que os grupos de interesse favoráveis à aprovação do projeto tivessem maior acesso ao sistema político formal, especialmente sob a forma de representação direta, além de participação informal em audiências públicas, realizadas nas duas Casas, e usando da prática de *lobbies* junto aos parlamentares favoráveis à aprovação da matéria. Isto significa, por fim, que os parlamentares favoráveis à aprovação do referido projeto conseguiram neutralizar, parcialmente, o *lobby* dos grupos de pressão contrários e minimizar a força política de seus representantes no Congresso Nacional, em função do contexto político favorável e de suas habilidades em fazer uso das estratégias procedimentais para atingir os seus objetivos.

Vários fatores contribuíram para tornar o contexto político favorável à aprovação do projeto de lei e sua conversão em Norma Jurídica. Com a eleição de Luiz Inácio Lula para a presidência da República, em 2003 e a condução de Marina Silva, uma das mais respeitadas ambientalistas brasileira na atualidade, para ocupar a pasta do Ministério do Meio Ambiente, o Executivo tornou-se receptivo à regulação da exploração dos recursos naturais no domínio da Mata Atlântica, nos moldes propostos pelo projeto ora em tramitação no Congresso Nacional.

No âmbito do Legislativo, por sua vez, apesar da força política da bancada ruralista, que congregava o maior número de parlamentares contrários à aprovação do projeto, a 52ª Legislatura é marcada pelo aumento significativo de parlamentares de partidos da esquerda na

¹¹⁴ O poder de influência de um grupo de interesse depende de vários fatores. Conforme análise desenvolvida por Furlong (1997), o poder de um grupo de interesse depende, em boa medida, de seus recursos financeiro e humano, assim como de sua habilidade para transformar tais recursos em ação concreta, para atingir seus objetivos.

Câmara, com destaque para o PT que formou a maior bancada (90 deputados). Isso é um fato relevante, pois, conforme análise apresentada no item 3.3 deste trabalho, parlamentares vinculados a partidos de esquerda, no Brasil, têm demonstrado maior identificação com a defesa de questões referentes ao meio ambiente do que parlamentares dos partidos localizados, ideologicamente, à direita, a exemplo do PMDB e do PFL, partidos da grande maioria de membros da bancada ruralista, principal força de oposição à aprovação do projeto cujo propósito era regulamentar o uso de recursos da Mata Atlântica¹¹⁵.

Como foi ressaltado, os parlamentares da bancada ruralista foram os principais canais de acesso dos interesses do empresariado industrial às instâncias políticas deliberativas. A apresentação de emendas, de substitutivos ao projeto, de projetos a serem apensados ao projeto de lei 3.285/92 por parlamentares da bancada ruralista foi um dos métodos de participação mais utilizados pelo grupo de interesse, a fim de influenciar nas decisões. Outro recurso utilizado por representantes do grupo de pressão foi o pedido de redistribuição do projeto para ser apreciado em instâncias políticas que fossem mais receptivas à posição defendida pelo grupo. As estratégias ou métodos de participação utilizados pelo grupo mostram a habilidade de seus membros em fazer uso das regras institucionais. O acesso e a participação de seus membros foram possibilitados pelos recursos de que dispunha o grupo e pelas oportunidades oferecidas pelo sistema político formal. Mas, neste caso, deve-se salientar que o grau de influência do empresariado industrial e de seus aliados políticos não foi proporcional ao grau de acesso e de participação de seus representantes.

Parlamentares da bancada ambientalista no Congresso Nacional, além dos ministros do Meio Ambiente dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula – José Sarney Filho (1999/2003) e Marina da Silva (2003/2007) – por sua vez, foram importantes canais de acesso dos grupos de pressão favoráveis à aprovação da matéria. A pressão exercida pelos grupos ambientalistas, a presença destacada de parlamentares e membros do Executivo que manifestavam maior afinidade com as questões concernentes ao meio ambiente, além do contexto político que favoreceu o uso do poder de influência e de veto do Executivo sobre as decisões do Legislativo, foram determinantes para a aprovação do projeto.

Considerando a importância do Executivo referente às deliberações da política ambiental, no capítulo seguinte será analisada a articulação do empresariado industrial no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente, uma das instâncias políticas dessa esfera.

¹¹⁵ Com base nos dados do DIAP para a 53ª Legislatura, 47% dos parlamentares que integram a bancada ruralista, entre Deputados e Senadores, são do PMDB e do PFL, atual Partido Democrata (DEM).

CAPÍTULO IV – PARTICIPAÇÃO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA

Conforme destacado no capítulo II, são diversas as formas de participação e de pressão do empresariado industrial no processo de produção da política ambiental no Brasil. Expressam-se por meio de ações diretas e indiretas, a exemplo da representação formal e do *lobbying* do empresariado no Congresso Nacional, analisadas no capítulo III. Entre as formas diretas destaca-se a participação de representantes desse grupo nos processos consultivos e deliberativos efetivados no âmbito do CONAMA.

A participação política de representantes do empresariado industrial e dos mais diversos segmentos da sociedade civil que constituem o CONAMA é um elemento constitutivo do sistema político democrático brasileiro, no seu formato mais recente, pós-1988¹¹⁶. Conforme foi mencionado no capítulo I, o novo processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil ocorre em um contexto político de ampliação dos canais de participação política, ou seja, de consagração da participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão política – processo formalmente marcado pela Constituição Federal de 1988 (DAGNINO, 2004). Segundo Dagnino, ao longo dos anos de 1990 verifica-se no Brasil uma maior possibilidade de participação da sociedade civil nos processos decisórios relativos às questões de políticas públicas, resultado do alargamento da democracia e de uma ação conjunta entre Estado e os demais segmentos da sociedade. É nesse contexto que o CONAMA se fortalece como um espaço público de ampliação e democratização de elaboração da política ambiental brasileira, embora seja uma estrutura institucional que tenha sido criada antes do processo de redemocratização.

Sendo o CONAMA importante arena decisória da política ambiental e considerando a efetividade da participação do empresariado industrial em todas as instâncias de tramitação dos processos de elaboração das resoluções deste Conselho, dada a relevância da regulação ambiental na agenda desse grupo de interesse, o aspecto desta participação de que agora nos

¹¹⁶ O conceito de participação faz parte da agenda de um amplo conjunto de estudiosos da política e integra, atualmente, a linguagem de muitos órgãos governamentais, agências de financiamento internacional, agências de desenvolvimento local e ONGs. 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.

ocuparemos refere-se ao grau de influência dos interesses do empresariado industrial no formato que vêm a ter as diretivas da política ambiental produzidas no âmbito do CONAMA.

No presente capítulo serão analisados os canais de acesso às instâncias consultivas e deliberativas do CONAMA e os métodos de participação de representantes do empresariado industrial. O estudo procura identificar os canais de acesso, os métodos de participação e os recursos efetivamente utilizados pelos representantes do grupo para transformar o acesso às instâncias consultivas e deliberativas, assegurado regimentalmente, em participação efetiva e em influência. O objetivo é mostrar a correlação entre o acesso, as formas de participação e a influência do grupo de interesse no formato das resoluções ambientais, objetos deste estudo.

Os canais formais de acesso, utilizados como referência pela pesquisa, foram os representantes do grupo de interesse, corporativos e extra-corporativos, nos grupos de trabalho, que é a instância consultiva do CONAMA, no comitê de integração de políticas ambientais (CIPAM), nas câmaras técnicas e no plenário, que são as instâncias deliberativas. A presença de representantes dos setores produtivos em cada uma dessas 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 participação efetiva do empresariado industrial no CONAMA. 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 sua aprovação – variável qualitativa. Esses recursos metodológicos são usados por Furlong (1997), Furlong e Kerwin (2005) e Bouwen (2001).

Trata-se de um estudo da participação de grupos de interesse na elaboração de política pública que procurou analisar, com base na literatura política dos grupos de interesse, os recursos mobilizados pelo grupo para a viabilização dos seus interesses. Tomando como referência abordagens institucionalistas, admite-se que, na busca da realização de seus interesses, os grupos fazem escolhas racionais que levam em conta constrangimentos institucionais. Ou seja, as regras institucionais interferem sobre as formas de efetivação da pressão política dos grupos interessados nos processos decisórios. O argumento central é que os representantes dos interesses empresariais do segmento industrial têm sabido explorar as oportunidades oferecidas pelo novo desenho institucional, criado no contexto mais recente da

democracia brasileira, para fazer valer os seus interesses nos processos deliberativos concernentes à regulação ambiental.

Na composição atual do CONAMA, o setor produtivo, em termos quantitativos, representa tão somente 7,5% do total de conselheiros. São oito os representantes dos setores produtivos: três do setor industrial (CNI), dois do comércio (CNC), um da agricultura (CNA), um do setor de transporte (CNT) e um do setor florestal. Levando em conta que o empresariado industrial participa com apenas três representantes, não se tratando, portanto, de uma participação expressiva em termos quantitativos, a questão a ser analisada é: o que faz desse segmento um grupo de pressão ou um ator político tão relevante nos processos decisórios referentes à regulação ambiental? Para responder a essa questão serão analisados os recursos e as estratégias utilizados por esse grupo, assim como sua habilidade para formar coalizões com outros grupos, especialmente com os representantes dos demais setores produtivos ali representados. Será também destacado o grau de sua articulação com os segmentos que têm maior representação no Conselho – os representantes do Estado.

Procurando responder às questões que deram origem a este trabalho, referentes ao poder de influência do empresariado industrial nos processos decisórios encaminhados no âmbito do CONAMA, foram estudados os processos de elaboração de três resoluções:

- 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP);
- 371/2006, que estabelece diretrizes a serem seguidas por órgãos ambientais para cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de tributos pagos como forma de compensação ambiental;
- 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

A escolha desses processos justifica-se, em primeiro lugar, em função do objeto da deliberação; da forte correlação entre este e os interesses do empresariado industrial, o que motivou a participação ostensiva de representantes desse grupo de interesse em todo o processo de elaboração dessas resoluções; e, em segundo lugar, por causa do alto grau de conflito entre os atores políticos envolvidos, em todas as etapas de discussão e de deliberação, o que resultou em processos políticos complexos, de difícil finalização, que duraram de três a quatro anos, em média. Questões analisadas a seguir.

4.1 – Resolução 369: regulamentação de uso de Áreas de Preservação Permanente e interesses empresariais

A Resolução CONAMA 369/2006 regulamenta o art. 2º da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), modificada pela Medida Provisória 2.166-67 de agosto 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.

Dada a especificidade do assunto de que trata a referida resolução, antes de descrever e analisar o processo de sua elaboração, três questões precisam de esclarecimento prévio: o conceito de APP, os tipos de APP e os requisitos para possibilitar a supressão ou ocupação de APP. Somente a partir dessas definições será possível compreender a razão da forte mobilização política do empresariado industrial, especialmente a participação de representantes do empresariado do setor da indústria da exploração mineral, e a razão de o processo de elaboração da referida resolução ter sido permeado de tantos conflitos. Nesse processo confrontaram-se ideais preservacionistas, assegurados por lei, e argumentos defendendo a necessidade econômica de uso de recursos naturais, em áreas de preservação permanente.

O conceito de APP foi definido pela Lei 4.771, de 1965 e modificado pela Medida Provisória (MP) 2.166-67, de 2001, quando recebeu a seguinte redação:

Área protegida nos termos dos Artigos 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Medida Provisória 2.166-67 de 2001).

De acordo com especialistas do Direito Ambiental, a modificação no conceito de APP contida na Medida Provisória representa um avanço. Antes da MP, alguns defendiam que nas áreas onde já não existisse mais vegetação nativa ou floresta nativa não seria considerada como APP; outros entendiam que era área de preservação permanente independentemente do tipo de ocupação e vegetação que lá existisse. Vale lembrar que o processo de discussão e aprovação desta MP, no Congresso Nacional, foi objeto de interesse de representantes do empresariado industrial, assim como de outros segmentos do empresariado, conforme já destacado no capítulo III.

Quanto aos tipos de APP, no Código Florestal são definidos dois tipos: as áreas de preservação permanente estabelecidas pelo artigo 2º, que são áreas de preservação permanente

pelo só efeito da lei. Ou seja, a Lei 4.771, com redação dada pela Lei 7.803, de 1989, nos seus artigos 2º e 3º, lista uma série de locais como de preservação permanente, pelo só efeito da lei.

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima vai variar de acordo com o leito do curso d'água; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. Parágrafo único: nas áreas metropolitanas definidas por lei.

Art. 3º Consideram-se, ainda, áreas de preservação permanentes quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público.

O segundo tipo de área de preservação permanente é aquele aberto à possibilidade da criação, previsto pelo artigo 2º, parágrafo único da Lei 4.771. Ou seja, o poder público pode, por ato declaratório, criar novas áreas de preservação permanente. O Poder Executivo, Municipal, Estadual ou Federal, como é o caso do CONAMA, pode criar regras para assegurar a criação de novas áreas de preservação permanente¹¹⁷.

Quanto aos requisitos para possibilitar a supressão ou ocupação de APP, ou seja, a utilização de áreas de preservação permanente, deve-se levar em consideração, antes de tudo, as diferenciações dos conceitos de preservação e de conservação, tão presentes na política ambiental brasileira. Essa diferenciação é fundamental para que se compreenda o significado das unidades de conservação (UCs) e das APPs, entre outros tipos de áreas especialmente protegidas. A preservação, em regra, veda qualquer tipo de utilização econômica naquela área; busca-se manter a integralidade dos atributos naturais. É isso que se entende, com base

¹¹⁷ A possibilidade de o CONAMA criar áreas de preservação permanente pode ser vista na Resolução que dispõe sobre a criação de Reserva Ecológica quando se fazia uma confusão entre APP e Reserva Ecológica. Essa prerrogativa também foi utilizada pelo CONAMA com a Resolução 302 que dispõe sobre APPs para reservatórios artificiais e uso do seu entorno e a resolução 303, que dispõe sobre parâmetros e definições dos limites de APPs. Portanto, existe essa possibilidade de o poder público criar outras áreas de preservação permanente, além daquelas disciplinadas pela lei 4.771, artigos 2º e 3º (TRINDADE, G., 2003. In: Transcrição da 5ª Reunião da CTGTB, realizada em 13/11/2003, p. 34-35).

nas leis, especialmente no Art. 2º da Lei 9.985, de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)¹¹⁸, em relação ao conceito de preservação e conservação.

Art.2º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

V – preservação: o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.

Diferentemente das APPs, que materializam o conceito de preservação, as UCs são as áreas consideradas de conservação, ou seja, são aquelas áreas onde é possível o uso sustentável dos recursos naturais. Nas áreas de preservação permanente, pela regra, não é admitido qualquer tipo de supressão ou utilização econômica direta. Portanto, de acordo com as leis disponíveis, nas APPs 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 e interesse social. Isso é o que diz a regra em relação às áreas de preservação permanente. Nesse sentido, as APPs, são áreas especialmente protegidas, onde existe uma maior proteção legal.

Outro marco regulatório, além das Leis 4.771, de 1965, e 9.985, de 2000, encontra-se na Constituição Federal de 1988, art. 225, parágrafo 1º, inciso 3º: incumbe ao poder público criar áreas de espaços especialmente protegidos. Entre os espaços especialmente protegidos, referidos em lei, destacam-se três: unidades de conservação, áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente. Vale mencionar que o mesmo artigo que assegura a criação dessas áreas, estabelece que a alteração e a supressão delas somente são permitidas através de lei. Logo, o CONAMA, com base no artigo 2º do Código Florestal e art. 225 da Constituição Federal, pode criar áreas de preservação permanente, porém, para que elas deixem de ser áreas de preservação permanente, torna-se necessária uma lei específica.

¹¹⁸ Embora não tenha recebido destaque no capítulo III, o projeto de lei que foi convertido na Lei 9.985, de 2000, Lei do SNUC, tramitou durante 8 anos no Congresso Nacional, sob pressão permanente dos grupos de interesse contrários à sua aprovação, representados por lobistas e parlamentares membros da bancada ruralista e seus aliados políticos, especialmente aqueles que representavam os interesses do empresariado industrial.

No Código Florestal encontram-se definidas as regras e as exceções em relação às APPs. No art. 3º, § 1º, é estabelecido que “a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”. Portanto, o Código Florestal (considerando a redação dada pela Medida Provisória 2.166-67, de 2001), admite algumas possibilidades de supressão de vegetação e de utilização das áreas de preservação permanente. No art. 4º diz-se que:

a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Com base no que foi dito, chega-se aos requisitos legais para possibilitar a supressão ou ocupação de APP. O primeiro requisito é que qualquer atividade, para possibilitar supressão ou ocupação de APP, deve ser de utilidade pública ou interesse social. A Medida Provisória 2.166-67, de 2001, que alterou o Código Florestal, expõe nos incisos IV e V, o que o Código Florestal considera como:

IV - utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - interesse social: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.

De acordo com o estabelecido pelo Código Florestal, é dado ao CONAMA o poder de definir outras atividades como de utilidade pública e interesse social. Nesse sentido, o processo de elaboração da Resolução CONAMA 369 representa um esforço de se normatizar outros tipos de utilização das APPs, além dos tipos estabelecidos pelo Código Florestal, respaldado nas possibilidades de utilidade pública e interesse social. Essa discussão impôs-se em resposta às inúmeras demandas que já vinham sendo discutidas no âmbito do Poder Público Federal¹¹⁹.

¹¹⁹ Entre 2001 e 2003, foram encaminhadas ao CONAMA várias demandas relativas à regulamentação das APPs. Na esfera do poder público federal, novos conflitos surgiram em resultado da MP 2.166-67, de 2001, que alterou pontos importantes no Código Florestal. A edição desta MP se deu em um contexto político permeado de conflitos de interesse, entre parlamentares representantes da bancada ruralista, a exemplo do Deputado Federal

Além dos requisitos de utilidade pública e de interesse social para que se possa suprimir vegetação e utilizar uma APP, outros requisitos se fazem necessários, como a inexistência de alternativa técnica e locacional, a autorização do órgão ambiental competente e a indicação de medidas compensatórias e mitigatórias. Especialistas em Direito Ambiental destacam que esses três últimos requisitos devem, necessariamente, estar em conjunto com um dos dois primeiros: utilidade pública ou interesse social. Conforme argumenta o consultor jurídico do MMA:

mesmo uma obra declarada como de utilidade pública, ela ainda vai ter que obedecer aos outros requisitos; além da inexistência de alternativa técnica, no caso, locacional, ainda é necessário ter uma autorização do órgão ambiental, que pode depender da necessidade de estudo de impacto ambiental de maior complexidade como EIA/RIMA, ou em outros casos, um estudo simplificado. Isso vai depender do tipo de impacto e depender da análise do órgão ambiental e, além disso, vai ser necessária a realização de medidas compensatórias e mitigatórias, para que seja permitida a utilização e a supressão de APP (Transcrição da 5ª Reunião da CTGTB, 2003).

Afora os requisitos já apresentados, ainda existe uma outra possibilidade para que seja autorizada a utilização das APPs, nos termos da lei. É o que está colocado no parágrafo 3º do art. 4º do Código Florestal, que diz: “o órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação de Área de Preservação Permanente” (redação dada pela MP 2.166-67, de 2001).

Conforme argumentam os especialistas na matéria, a APP pode ser considerada uma das áreas especialmente protegidas com maior rigor pela legislação ambiental brasileira, pois visa a preservar os recursos naturais, logo, a impedir a utilização econômica direta, podendo, excepcionalmente, ser utilizada para o desenvolvimento de atividades, consideradas pela lei como de utilidade pública ou de interesse social, ou disciplinadas através da permissão legal pelo CONAMA.

Além das atividades previstas pelo Código Florestal, compete ao CONAMA definir quais outras atividades podem ser consideradas como de utilidade pública ou de interesse social para possibilitar a utilização das APPs de forma devidamente regulamentada. A tarefa é

Moacir Michelleto, relator da Medida Provisória no Congresso Nacional, e parlamentares identificados com a proteção ambiental, como Fernando Gabeira e Marina Silva, conforme referências feitas no capítulo III. Além desta MP, outras normas foram aprovadas, em 2002, no âmbito do CONAMA, que mobilizou recursos para dar respostas às demandas encaminhadas sobre APPs. As diretivas aprovadas deram origem às seguintes resoluções: 298/2002, que criou GTs para analisar e propor alternativas às questões específicas sobre as APPs; 302/2002, que dispôs sobre parâmetros, definições e limites de APPs de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; 303/2002, que dispôs sobre parâmetros, definições e limites de APPs.

difícil, visto que, além da complexidade do tema e da imprecisão dos conceitos basilares¹²⁰, o CONAMA tornou-se uma arena política que, com o atual formato, em termos de organização e de composição, permite que se confrontem atores políticos com interesses diversos e muitas vezes antagônicos. Assim, 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 marcadamente conflituoso. Os conflitos de interesses condicionaram todo o processo de elaboração da referida resolução, que teve origem com a Resolução 298/2002, que determinou a criação de Grupos de Trabalho para analisar e propor alternativas para solucionar as pendências sobre as APPs.

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. Isso porque, à luz da ciência jurídica, um dos princípios jurídicos que afetaram diretamente a discussão e deliberação sobre APP foi o princípio da prevalência do interesse público coletivo em face de interesse individual privado, que tinha sido assegurado pela Lei 4.771, de 1965. Com a Resolução 369, corre-se o risco de se inverter essa lógica, podendo interesses individuais vir a prevalecer sobre interesses coletivos, conforme afirmação do coordenador jurídico do Instituto Socioambiental (ISA), uma das ONGs ambientalistas com assento no CONAMA. Para esse especialista, a grande maioria das normas sobre utilidade pública em vigor, atualmente, assim como os conceitos de utilidade pública e interesse social, falam de um interesse coletivo que se sobrepõe a um interesse individual de propriedade. Essa é a regra que deveria prevalecer. No entanto, na opinião do ambientalista, o CONAMA se propôs fazer com a Resolução sobre APP, o oposto disso, ou seja,

¹²⁰ Segundo o consultor jurídico do MMA, os conceitos de utilidade pública e interesse social aparecem com uma conceituação diferente, nas várias legislações brasileiras. Considerando que no Direito tem-se o que foi chamado de conceitos jurídicos indeterminados, então pode-se entender, por exemplo, o conceito de utilidade pública como um conceito jurídico indeterminado. São conceitos propositalmente colocados de forma aberta pelo legislador, porque quem interpretar e aplicar a norma vai se utilizar daquele momento social, político e cultural para dar concretude àquela norma. Se o que era considerado utilidade pública nos anos de 1960 é diferente do conceito de utilidade pública nos dias hoje, então, esse conceito, essa concretude, do que é utilidade pública e interesse social, deve ser interpretado e recebe sua concretude no momento da aplicação da norma. É isso que cabe ao CONAMA fazer, tornar um pouco restrita essa discricionariedade, que não é uma discricionariedade tão ampla na aplicação e na utilização dessas normas (Consultor jurídico do MMA. 5ª Reunião da CTGTB, 2003).

é o inverso do que se faz embasado nas definições que estão em vigor. Supostamente, em detrimento de um bem difuso à APP, serão assegurados alguns direitos individuais ou de um grupo de indivíduos. Isso é exatamente o inverso do que as definições fazem. Portanto, o CONAMA tem uma responsabilidade muito grande que é de subverter os conceitos, porque são finalidades e objetivos opostos. Então, essa vai ser a missão do CONAMA, que é árdua e difícil, na medida em que se deixou claro que se trata de conceitos indeterminados. Caberá ao CONAMA, definir utilidade pública (a 7.399ª definição de utilidade pública) que, para efeito do Código Florestal, vai ser uma nova definição e um novo conceito. Esse é o desafio do CONAMA.

À luz da teoria da Escolha Racional (NORTH, 1990; OLSON, 1999; WEINGAST, 1996), uma das escolas da Ciência Política contemporânea, 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, portanto, divergências de interesses. De acordo com esta perspectiva analítica, os indivíduos têm interesses que buscam realizar. Além do mais, indivíduos racionais, atuando em contextos de interações estratégicas, fazem escolhas, levando em conta constrangimentos institucionais, para obter os fins desejados. Suas decisões se apóiam em cálculos acerca das prováveis ações dos contendores, sendo o resultado dos embates influenciado pelas estratégias utilizadas pelo conjunto de atores. Nesse sentido, postula-se que os indivíduos, quando fazem escolhas, buscam maximizar seus interesses com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada. Por isso, no contexto em estudo, as divergências entre ambientalistas e representantes dos setores produtivos, por exemplo, assim como entre ambientalistas e representantes do poder público, embora estes possam fazer parte dos dois segmentos, configuram-se em situações de interação de atores que fazem escolhas, sempre procurando maximizar os seus interesses. Nesse caso, a própria definição do que é interesse coletivo e interesse privado é objeto de interpretação e de disputa.

Do exposto, merece ser salientado o grau de dificuldade para se chegar a uma decisão final acerca do teor da regulação, dada a diversidade de atores e de interesses envolvidos no processo.

4.1.1 – Dinâmica de produção da resolução e articulação dos interesses em confronto

O processo político que culminou com a elaboração da Resolução 369 teve início em 2002, com a Resolução 298, que criou seis Grupos de Trabalho (GT) no âmbito da “Câmara Técnica Temporária de Atualização do Código Florestal”, com a tarefa de analisar e propor alternativas às questões específicas concernentes às APPs. Cada grupo ficou encarregado de um aspecto específico que demandava normatização, conforme resumo no Quadro 43. A supervisão dos grupos ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), por meio da Diretoria do Programa Nacional de Florestas, do MMA.

Quadro 43 – Grupos de Trabalho criados pela Resolução 298/2002, segundo a coordenação, dinâmica de trabalho e resultados apresentados

Grupos de Trabalho	Coordenação	Dinâmica de trabalho e resultados
Agricultura e Pecuária	Ministério da Agricultura	Realização de 4 reuniões, com apresentação da versão final da proposta.
Agricultura Familiar e Assentamentos Familiares	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	Realização de 2 reuniões, sem previsão para o término do trabalho.
Mineração	Ministério de Minas e Energia – MME	Realização de 3 reuniões, com encaminhamento da versão final no dia 24/09/2002 à CT, para deliberar.
Ocupação urbana	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA.	Realização de 2 reuniões, com apresentação da versão 1 da proposta, com previsão de conclusão para dezembro de 2002.
Pantanal e Áreas Úmidas	Estado do Mato Grosso do Sul, Ministérios Públicos do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.	Realização de 5 reuniões, com apresentação e análise da minuta de resolução. Conclusão prevista para dezembro de 2002.
Silvicultura em topo de morro	Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Biodiversidade e Florestas / Diretoria de Florestas	Realização de 3 reuniões e apresentação da versão 3 da proposta. Duas propostas encaminhadas: “topo de morro” e “APPs ocupadas por silvicultura”, aprovadas na 32ª reunião da “CT Código Florestal”. Na 74ª reunião da CTAJ não foi aprovada a proposta 1 e a 2 retornou à CT.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da memória da 4ª Reunião dos GTs criados pela Resolução 298/2002. Disponível no site do CONAMA.

Embora a maioria dos grupos tenha elaborado e encaminhado as propostas de resolução à Câmara Técnica, o contexto político de eleições presidenciais, no final de 2002, impôs uma paralisação no processo de trabalho e na consecução dos objetivos propostos. Portanto, somente em maio de 2003, por ocasião da 1ª reunião da Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas (CTGTB), a discussão sobre as APPs foi retomada, quando os itens da pauta referentes às APPs foram tratados em conjunto. Após debates, essa câmara técnica decidiu criar um Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar as propostas de resolução e identificar pontos convergentes e divergentes entre elas. Nessa ocasião, o representante das ONGs do Nordeste (Associação Potiguar Amigos da Natureza – ASPOAN), Francisco

Iglesias, foi indicado para ser o coordenador do novo GT. Esse grupo teria seis meses para concluir seu trabalho de condensação das propostas apresentadas pelos GTs criados pela Resolução 298, e seria composto por um membro do Ministério Público Estadual e por um representante de cada uma das seguintes entidades e órgãos governamentais: Instituto Direito por um Planeta Verde, ANAMMA, Ministério das Cidades, Governo do Estado de Santa Catarina, ASPOAN e CONTAG.

Conforme diretiva da CTGTB, o novo GT teria que fazer apenas um diagnóstico das propostas, identificando os pontos convergentes e divergentes entre elas, sem mexer no teor ou entrar na discussão técnica do que havia sido apresentado pelos grupos temáticos criados pela Resolução 298. Após o diagnóstico, o grupo deveria proceder à consolidação das resoluções. Na opinião de representantes do MMA, não haveria necessidade de ampliar o prazo ou mudar o escopo do GT porque o processo já se arrastava há muito tempo. Afinal “foram três anos de discussão, com muita coisa discutida e acordada, negociada em fóruns longos de discussão, bastante amplos” (MMA/SQA). No entanto, entre a 1ª e a 5ª reuniões da CTGTB, com a entrada de novos atores em cena, algumas mudanças foram sugeridas, levantadas no grupo, e encaminhadas para discussão e deliberação na reunião dessa câmara.

Nesse sentido, essa reunião teve como objetivo discutir e definir sobre o escopo do GT, criado para analisar as propostas de resolução para cada um dos setores, elaboradas pelos grupos temáticos. A questão foi assim colocada para discussão: o GT compilaria, simplesmente, as propostas já consolidadas ou teria poder para modificar as propostas de resolução? A dúvida rendeu debates e expôs os interesses de diferentes participantes, separando os que defendiam a ampliação das competências do GT, em função de questões complexas pendentes (ISA, ASPOAN, Ministério de Integração Nacional e CONTAG) e os que defendiam que o novo grupo deveria fazer apenas a condensação do que havia sido feito pelos grupos temáticos, encaminhando a proposta resultante para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ), para que fosse, em seguida, submetida à aprovação no plenário (CNA, ANAMMA e Instituto de Defesa do Patrimônio Natural – IDPN).

Em síntese, estava em questão e tornou-se foco da divergência entre os conselheiros da Câmara Técnica a possibilidade de ser retomada a discussão, levando a mudanças no conteúdo das propostas de resolução apresentadas pelos grupos temáticos, já extintos. Segundo a representante da CONTAG, enquanto alguns membros do CONAMA não queriam que houvesse qualquer tipo de mudança no escopo do GT, pois tinham medo de alteração na sua proposição, outros argumentavam que essa seria uma oportunidade de se fazer uma

discussão mais amadurecida. Por fim, decidiu-se pela ampliação do escopo do GT, significando que lhe caberia harmonizar as propostas de resoluções e, havendo necessidade, essa harmonização poderia implicar mudanças nas propostas. Ou seja, harmonizar significaria ajustar, propor, modificar, suprimir, e não somente compilar e consolidar.

As divergências entre os participantes do Grupo de Trabalho, conselheiros e convidados, e os conselheiros da Câmara Técnica (CTGTB), observadas nas reuniões, em relação ao conteúdo da nova regulação que definiria os casos excepcionais de uso das APPs, foram sendo evidenciadas a cada passo 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. Em linhas gerais, tais divergências resultavam de interpretações distintas dos grupos de interesse do que poderia vir a ser considerado de “utilidade pública”, “interesse social” e “atividade de baixo impacto”, para efeito de uso das APPs. Ou seja, as divergências centravam-se no que poderia ser enquadrado nas exceções previstas no Código Florestal. A descrição que se segue destaca aspectos relevantes dessa etapa do processo.

Por ocasião da 2ª Reunião do GT, antes da deliberação da agenda e dos princípios que orientariam os trabalhos do grupo, foram apresentados três painéis, seguidos de amplas discussões entre os participantes. Já nesse momento apareceram os pontos em torno dos quais as disputas e articulações de interesses passaram a girar, ao longo de todo o processo. Os temas discutidos foram assim configurados: “Área de Preservação Permanente: conceito, situações e serviços ambientais” (Wigold Schaffer – Secretaria de Biodiversidade e Florestas - SBF/MMA); “Princípios constitucionais que se aplicam às APPs” (André Lima – ISA); “Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965) e Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001”; “Interesse social e utilidade pública na legislação vigente” (Gustavo Trindade – CONJUR/MMA).

Algumas das intervenções feitas por conselheiros e convidados, nessa ocasião, merecem destaques por sintetizarem a essência do debate e das divergências entre representantes dos setores produtivos (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Mineração – ABEMIM e IBRAM), representantes do Estado (MMA e INCRA) e representantes dos movimentos ambientalistas (ASPOAN e ISA), conforme apresentação no Quadro 44.

Quadro 44 – Sínteses dos principais pontos do debate e das divergências entre os participantes do Grupo de Trabalho

Representantes	Aspecto enfatizado
<p>Setores Produtivos ABEMIM e IBRAM</p>	<p>O setor da mineração tem dificuldades em tratar a questão da APP, pois a regulação atual proíbe mineração em Área de Preservação Permanente. A regulação ambiental deve definir uma <u>estratégia de compensação</u> e não ficar tentando produzir nexos entre mineração e utilidade pública (ABEMIM).</p> <p>Considerando que a mineração é uma concessão da União e que não interfere na questão da propriedade privada (subsolo), não haveria um link que fizesse o estabelecimento da <u>concessão pública com a utilidade pública ou interesse social</u>, ou a questão do interesse nacional como utilidade pública e interesse social? (ABEMIM).</p> <p>Qual a relação entre a noção de <u>interesse nacional</u> em relação aos conceitos de <u>utilidade pública e interesse social</u>? Essa questão tem um link direto com a <u>mineração</u>, pois esta é constitucionalmente reconhecida como atividade de interesse nacional. O conceito de interesse nacional se não supera ao menos embute de alguma forma o conceito de utilidade pública e interesse social (IBRAM).</p>
<p>Governo Federal MMA INCRA</p> <p>Governo Estadual Santa Catarina</p>	<p>A <u>compensação</u> é uma figura que está prevista no ordenamento jurídico, portanto, é a solução para alguns casos onde já se esteja utilizando áreas de APP. No ordenamento jurídico atual tem-se a previsão da figura da compensação que pode ser aplicada fazendo um <u>Termo de Ajustamento de Conduta</u>, outro instrumento jurídico, para adequar mineração em APP. O CONAMA pode definir alguma regra que seja diferente do que está previsto hoje e o setor mineral tem poder, tem direito e condição de trazer propostas para que os membros da Câmara Técnica possam analisá-las (SBF/MMA).</p> <p>O <u>conceito de interesse nacional não é tratado no Código Florestal</u>. Embora haja diferenciação nas várias legislações em relação a determinados conceitos, tem-se uma particularidade trazida pelo Art. 1º do Código Florestal quando ali é definido aquilo que se considerava como de utilidade pública e interesse social. Mas, ao CONAMA é dado o poder de fazer outras classificações. Cabe <u>definir se o CONAMA deve considerar a atividade de mineração como utilidade pública</u> (CONJUR do MMA).</p> <p>Se os conceitos já estão definidos no Código Florestal, então ao CONAMA <u>cabe definir obras e planos</u> de acordo com o que está estabelecido nessa lei (INCRA).</p> <p>Em relação à questão do interesse nacional, deve-se enfatizar que muitas vezes esse interesse nacional se confunde com o social e o público. Não há necessidade de uma nova conceituação, pois já estará inserida, quando se definir o que é de interesse social. Por exemplo, em relação à mineração, principalmente quando for considerada a indisponibilidade locacional de uma jazida (Governo de Santa Catarina).</p>
<p>Movimentos Sociais Ambientais ASPOAN ISA</p>	<p>Na base da proposta de Resolução apresentada pelo setor empresarial não está a questão do <u>interesse nacional</u>. <u>Este conceito não é tratado nem na Constituição Federal (Art. 225), nem no Código Florestal, nem na Medida Provisória 2.166, de 2001</u>. Portanto, no âmbito do CONAMA, pode-se debater e até tentar entender o conceito de interesse nacional, mas tem-se que ficar bem atento ao objetivo e função dos membros deste Conselho (ASPOAN).</p> <p>Um ponto que deve ser tratado pelo CONAMA é se há atividades de mineração que podem ser exercidas em outras regiões, em outras localidades independentemente da propriedade. Não interessa para o Código Florestal essa questão de localidade, <u>interessa saber, para efeito de supressão da APP, se há ou não há alternativa de exploração daquela mina naquela dada região</u>. Outra questão é que a discussão não se esgota em definir o que é de interesse social e de utilidade pública. Existem “n” outras hipóteses de exceção ao uso de APP: exploração eventual de baixo impacto ambiental; atividades que possam vir a recuperar a APP, no caso de silvicultura, manejo agro-florestal. Existem outros pontos que talvez aliviem as tensões nas discussões de utilidade pública e interesse social (ISA).</p>

Fonte: Elaboração da autora a partir do arquivo eletrônico referente ao resultado da 2ª reunião do Grupo de Trabalho Consolidação APP, CONAMA.

Em resumo, no cerne do debate, estavam as interpretações divergentes dos grupos de interesse do que poderia vir a ser considerado atividade de “utilidade pública”, “interesse social” e de “baixo impacto”, para efeito de uso das APPs, colocando os representantes dos setores produtivos, de um lado, e de outro, os representantes das organizações ambientalistas. Os pontos polêmicos destacados nessa ocasião serviram de referência para as ações dos grupos de interesses, em cada uma das etapas do processo de elaboração da resolução.

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. É relevante a expressiva participação dos representantes dos setores produtivos, com destaque para o empresariado industrial do subsetor da indústria da exploração mineral. Conforme se observa no Quadro 45, com exceção da 3ª reunião do GT, em todas as demais reuniões a presença dos setores produtivos foi superior a $\frac{1}{3}$ do total de participantes, com percentual inferior somente ao dos representantes dos Governos (Federal, Estadual e Municipal), que variou de 47% a 54%. Note-se que, enquanto os setores produtivos representaram mais de 30% do total de participantes, na maioria das reuniões, o percentual de representantes das ONGs e demais entidades ambientalistas não ultrapassou a casa dos 10% do total, tendo variado entre 7% e 10%, embora as reuniões do GT fossem abertas a todos os interessados na discussão e o tema em questão tenha mobilizado a opinião pública em geral e, em especial os diversos segmentos do ambientalismo com atuação no Brasil.

Quadro 45 – Participação dos representantes dos diversos segmentos, nas reuniões do “GT Consolidação APP”, 2003 e 2004.

Reuniões do GT	1ª Reunião	2ª Reunião	3ª Reunião	4ª Reunião
Representantes dos Governos Federal, Estadual e Municipal, IBAMA e CONAMA.	19 54,3%	26 51,0%	19 50,0%	34 47,2%
Representantes dos Setores Produtivos	11 31,4%	16 31,4%	07 18,4%	26 36,0%
Representantes de Entidades e Associações Ambientalistas	03 8,6%	05 9,8%	03 7,9%	05 6,9%
Representantes indicados pela CONTAG	02 5,7%	01 2,0%	-	-
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	-	01 2,0%	05 13,2%	05 6,9%
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 Grupo de Trabalho, entre elas:

- ABEMIN – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Mineração;
- IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração;
- ANEPAC – Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil;
- ABIROCHAS – Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais;
- ABRAF – Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas;
- ASBR – Associação Sul Brasileira de Empresas Florestais;
- FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná;
- SNIC – Sindicato Nacional da Indústria do Cimento;
- AMAS – PR - Associação dos Mineradores de Areia e Saibro do Paraná;
- ABINAM – Associação Brasileira da Indústria de Águas Minerais;
- ABRACAL – Associação Brasileira dos Produtores de Calcário Agrícola;
- E. Labore – Assessoria Estratégica em Meio Ambiente.

À medida que a regulação de uso de APP representasse uma ameaça aos interesses do empresariado industrial, mais robusta se tornava a presença e 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%). Entre estes estavam presentes 15 representantes do empresariado industrial do segmento da indústria de exploração mineral (58% destes), entre as associações acima citadas e grandes empresas, com destaque para a CVRD, com cinco representantes, Rio Tinto Mineração e Phelps Dodge, com um representante cada. Verifica-se, assim, a importância desta forma de articulação de interesses do empresariado industrial no processo de formatação de normas ambientais que o atingem diretamente, como é caso da regulação de uso de APP.

A participação nas reuniões do GT é o recurso utilizado pelos grupos de interesse para manifestarem suas posições e apresentarem suas propostas por escrito. É, portanto, um dos métodos de acesso e de participação mais importantes de grupos interessados nos processos de elaboração das regras definidas no âmbito do CONAMA, a exemplo dos representantes do empresariado industrial, que se destacaram entre os participantes das reuniões desse grupo.

Entre os representantes do Governo Federal, além dos membros do IBAMA e MMA, destacaram-se os representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e do INCRA. A expressiva participação de

representantes de setores do Estado, como o DNPM e o MME, além da forte presença de representantes 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, conforme ficou evidenciado pela posição de alguns dos participantes da 2ª reunião do GT, anteriormente descrita.

Ainda que a participação de representantes de ONGs e demais entidades ambientalistas tenha sido bastante menor, em termos quantitativos, se comparada ao número de representantes dos setores produtivos e representantes dos governos, foram eles protagonistas, apoiados pelos representantes dos 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. Merece referência o fato de a participação de representantes da sociedade civil nas reuniões do grupo de trabalho ser possibilitada e viabilizada com recursos do Ministério do Meio Ambiente, conforme previsto regimentalmente (§ 2º do art.9º do Regimento Interno)¹²¹. Ainda assim, registrou-se baixo índice de participação desse segmento nas reuniões do grupo. As entidades e ONGs ambientalistas que participaram das reuniões no GT foram:

- ADEMA – Associação de Defesa do Meio Ambiente - São Paulo;
- AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente;
- APREMA – Associação de Preservação e Equilíbrio do Meio Ambiente;
- ASPOAN – Associação Potiguar Amigos da Natureza;
- ISA – Instituto Socioambiental.

O acesso dos grupos de interesse ao CONAMA é possibilitado pelas regras que norteiam a estrutura e funcionamento desse Conselho, conforme foi enfatizado no capítulo I¹²². Portanto, se o acesso aos grupos é garantido regimentalmente, de forma igualitária, por que grupos ou organizações empresariais participam mais nos processos de elaboração de

¹²¹ Art. 9º - A participação dos membros do CONAMA é considerada serviço público de natureza relevante, não remunerada, cabendo aos órgãos e às entidades que integram o Plenário o custeio das despesas de deslocamento e estada de seus conselheiros. § 2º - Os membros representantes da sociedade civil, previstos no inciso VIII, alíneas "a", "b", "c", "d", "g", "h", "i" e "l" do art. 4º deste Regimento Interno, poderão ter as despesas de deslocamento e estada pagas à conta de recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente, quer se trate de participar de reuniões do Plenário do CONAMA, quer de suas Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.

¹²² De acordo com o Artigo 38 do Regimento Interno do CONAMA, os Grupos de Trabalho serão integrados por conselheiros do CONAMA ou seus representantes, bem como por representações permanentes de órgãos e entidades. § 1º - Os Grupos de Trabalho reunir-se-ão em sessão pública, garantida a participação dos especialistas convidados e demais membros da sociedade interessados na discussão. § 5º Os membros da Câmara Técnica representantes dos setores interessados serão responsáveis pela indicação à Secretaria-Executiva, antes da primeira reunião do GT, ou a qualquer tempo, dos órgãos, entidades e especialistas que devem ser convidados a participar dos GTs criados; § 6º Os conselheiros do CONAMA serão solicitados a indicar, antes da primeira reunião do Grupo de Trabalho, especialistas para integrar os Grupos de Trabalho e para a difusão de informações pertinentes a estes.

regras ambientais do que as organizações ambientalistas, conforme os dados da pesquisa demonstram? Essa indagação nos remete a uma questão amplamente discutida pelos teóricos da participação de grupos, que trata da propensão de um determinado grupo participar mais do que outros. Os resultados desta pesquisa são consistentes com os argumentos desenvolvidos por alguns dos teóricos que enfocam essa questão em seus estudos, especialmente no que se refere à constatação de que organizações empresariais participaram mais do que outras organizações, nos processos de elaboração de regras ambientais, no âmbito do CONAMA.

A propensão de um determinado grupo a participar mais do que outros nos processos de elaboração de políticas é tema amplamente discutido pelos estudiosos da teoria dos grupos (OLSON, 1965; HANSEN, 1985; WRIGHT, 1996; FURLONG, 2004). 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. Além disso, conforme analisa o autor em sua teoria do subproduto dos grandes grupos de pressão:

os lobbies econômicos grandes e poderosos são um subproduto de organizações que têm a força e o suporte que têm porque desempenham outras funções além de fazer *lobby* por benefícios coletivos. Além do mais, os *lobbies* destes grupos são um subproduto de organizações que têm a capacidade de ‘mobilizar’ um grupo latente com ‘incentivos seletivos’ disponíveis. As únicas organizações que têm incentivos seletivos disponíveis são aquelas que têm autoridade e capacidade para serem coercitivas ou que têm uma fonte de incentivos positivos que podem oferecer aos indivíduos de um grupo latente (OLSON, 1965:148).

Hansen (1985) afirma ser mais provável que organizações participem mais de processos políticos quando seus interesses são ameaçados, se comparada à participação naqueles processos em que seus benefícios aumentariam. Então, de acordo com a perspectiva de Hansen, a participação dos grupos varia em função dessa percepção, ou seja, do cálculo custo-benefício, visto que benefícios políticos importam especialmente quando interesses de grupos são ameaçados.

Utilizando-se de um outro tipo de argumento para explicar tal diferenciação, Wright (1996) sugere em seus estudos que organizações empresariais podem ser mais ativas em participar ou em fazer pressão (*lobbying*) sobre agências regulatórias devido a sua expertise em questões legais e administrativas. Outros estudiosos reconhecem a diferença referente à disponibilidade de recursos entre organizações empresariais e grupos de interesse público, e afirmam que isso afeta diretamente a participação desses grupos nos processos de elaboração de políticas públicas. Sob essa perspectiva, 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, conforme enfatiza Furlong (2004).

De acordo com Furlong, o *lobby* em agências regulatórias do Executivo, tal quais os tipos de pressão sobre o Congresso, requer recursos financeiros que ofereçam ao grupo de interesse condições para contratar funcionários e formar o seu próprio quadro de profissionais especializados; de investir na capacidade e competência técnica deste quadro; de participar de audiências públicas; além de adotar outros recursos para influenciar as decisões políticas. Portanto, conforme enfatiza o autor, o tamanho do orçamento de um grupo de interesse que se dedica a *lobbying* é um fator importante que demonstra o tipo de engajamento do grupo em determinados processos de elaboração de política pública e serve de medida para se avaliar o poder de influência do grupo. Além do orçamento, outro fator importante é a disponibilidade de profissionais de um quadro permanente (“*professional staff members*”) para participar de atividades de elaboração de políticas (1997: 327).

Em síntese, participação de grupos de interesse no Legislativo e em agências governamentais regulatórias ou em outras instâncias políticas deliberativas, a exemplo do CONAMA, requer recursos humanos e financeiros para que o grupo possa transformar o acesso, assegurado pelas regras formais que organizam a política, em participação efetiva, a fim de influenciar nas decisões políticas. Isso explica a diferença entre a participação de organizações ambientalistas e empresariais nos processos consultivos e deliberativos do CONAMA, conforme mostram os resultados da pesquisa.

Além do acesso de representantes formais (conselheiros) e informais (convidados) a todas as instâncias do CONAMA, que é assegurado regimentalmente, um método de participação muito utilizado pelos grupos de interesse é a apresentação de proposições, no âmbito do grupo de trabalho, e de emendas, nas câmaras técnicas e no plenário. O uso desse método pelos grupos de interesse que participaram da elaboração da Resolução 369 e a sua eficácia são questões discutidas a seguir.

As propostas de resolução referentes a duas temáticas: “APP e Área Urbana Consolidada” e “APP e Mineração” foram apresentadas por ocasião da 4ª Reunião do GT. Para efeito deste estudo, analisarei apenas as propostas de resolução relacionadas à “APP e Mineração”, pelo fato de esta temática mobilizar mais diretamente interesses do empresariado industrial, mais especificamente do subsetor da indústria de exploração mineral, e sua interação com setores do Estado, a exemplo do MMA, MME e DNPM.

No que se refere ao tema “APP e mineração” foram apresentadas três propostas de Resolução: uma do setor produtivo, representado pelo IBRAM; uma do Governo Federal, representado pelo MME; uma das organizações ambientalistas, representadas pela AMDA.

Em documento apresentado pelo IBRAM, intitulado “O papel fundamental da mineração para o desenvolvimento sustentável do Brasil e a exploração de recursos minerais em APPs”, encaminhado ao GT em fevereiro de 2004, tem-se a consolidação de uma proposta de resolução, elaborada em conjunto pelo IBRAM e entidades do setor produtivo da mineração brasileira, a saber: ABIROCHAS, ABRACAL, ANEPAC, Associação Nacional da Indústria Cerâmica (ANICER), Centro Tecnológico de Mármore e Granito (CETEMAG), CNI, Federação da Indústria do Estado de Goiás (FIEG), IBRAM, Sindicato das Indústrias de Extração de Areia de São Paulo (SINDIAREIA), Sindicato da Indústria de Rochas Ornamentais, Cal e Calcário (SINDIROCHAS) e SNIC – participantes, em sua maioria, das reuniões do Grupo de Trabalho.

São estes os principais pontos da proposta encaminhada pelo IBRAM: i) a proposta enfatiza a “necessidade de se obter reconhecimento de utilidade pública da atividade de exploração dos recursos minerais a fim de se ter autorização de supressão de vegetação e de implantação de projetos de pesquisa e lavra mineral em APPs”; ii) considera de suma importância que a referida Resolução “atenda a todas as atividades do setor mineral brasileiro, realizadas em APPs, legalmente concedidas pelo Órgão Público competente, ambientalmente viáveis e licenciadas, independente do porte, da natureza do bem mineral e do regime pelo qual se processam”; iii) considera que a exploração de recursos minerais é conduzida no interesse nacional e por outorga da União (conforme art. 176 da Constituição Federal), e que a produção de bens minerais é fornecedora de insumos vitais e indispensáveis ao suporte, ao bem estar e à melhoria de qualidade de vida das gerações presentes e futuras e se constitui em fator integrante do desenvolvimento sustentável do país (IBRAM, 2004).

Na proposta encaminhada pelo MME, a ênfase recai nos critérios e condições para a caracterização de atividades de exploração mineral como de utilidade pública, para fins de supressão de vegetação em APP. Nesse sentido, tal qual a proposta do setor produtivo, a proposta do Governo parte do princípio de que as atividades de exploração mineral “são reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro como de utilidade pública, nos termos do Art. 1º, § 2º, IV “c” do Código Florestal, com a redação dada pela Medida Provisória 2.166-67, de 2001”, necessitando apenas de regulamentação destas em APP (MME, 2004).

A proposta encaminhada pela AMDA dispõe sobre as exceções para a realização de atividades de pesquisa mineral e lavra em Área de Preservação Permanente. Nesse sentido, procura enfatizar o caráter excepcional que deve ser dado à supressão da vegetação em APP, porque a regra é não permitir, nessas áreas, qualquer tipo de supressão de vegetação ou utilização econômica direta, porém a exceção, prevista no art. 4º do Código Florestal, é dada em casos de utilidade pública, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Trata-se, portanto, de proposta visando a salientar que a regra geral é a não-ocupação de APP, conforme o previsto na legislação atual, e que se isso não for considerado, as exceções, que são os casos de utilidade pública e de interesse social, passam a ser a regra, e a regra geral passa a ser exceção.

A proposta da AMDA, tal qual a do setor produtivo e a do governo, reafirma que as atividades de pesquisa mineral e lavra são reconhecidas como de utilidade pública. No entanto, chama atenção para a necessidade de se impor critérios mais rigorosos a fim de que as atividades de exploração mineral (pesquisa e lavra) sejam autorizadas pelos órgãos competentes. Além disso, no caso de não haver alternativas locacionais e de exploração para o empreendimento proposto, que a comunidade no entorno da APP seja consultada e que sejam estabelecidas medidas mitigadoras e compensatórias das alterações ambientais que venham a ocorrer (AMDA, 2004).

A partir dos destaques referentes a cada uma das propostas apresentadas, pode-se fazer uma comparação dos principais pontos, identificar os pontos de convergência e de divergência, assim como identificar, posteriormente, quais as contribuições que foram incorporadas na versão final da resolução (Quadro 46).

Quadro 46 – Comparativo das propostas de Resolução originárias das reuniões do GT

Proponentes	Argumentos sobre a condição da exploração de recursos minerais como de Utilidade Pública em APP	Convergência / divergência
MME	<i>Art. 2º - As atividades de exploração mineral com direito minerário outorgado pela autoridade competente, em conformidade com o que dispõe o Código de Mineração, o código de Águas Minerais e legislações correlativas, são reconhecidas como de utilidade pública, nos termos do Art. 1º do Código Florestal, com a redação dada pela MP 2.166-67, de 2001.</i>	Convergência entre as três proposições
	<i>Art. 3º - Nos termos do art. 4º do Código Florestal e em função da rigidez locacional das jazidas minerais, a autorização de supressão de vegetação em APP para exploração de recursos minerais, deverá atender a requisitos previamente estabelecidos: I. ter direito minerário outorgado; II. no caso de direito minerário cedido, ter a comprovação da prévia anuência; III. ser licenciado pelo órgão ambiental competente; IV. ter plano de supressão de vegetação e de recuperação da área degradada, elaborada por técnico habilitado.</i>	Convergência entre as três proposições
	<i>Art. 4º - A implantação de empreendimento mineiro em APP deverá atender aos seguintes requisitos, <u>quando couber</u>: I. inventários e levantamentos fitossociológicos, metodologia e cronograma de supressão de vegetação e formas de preservação de espécies; II. inventário da fauna; III. medidas mitigadoras e compensatórias para os impactos não mitigáveis que deverão ser adotados pelo empreendedor.</i>	Convergência entre IBRAM / Governo e Divergência MME / AMDA
IBRAM	<i>Art. 1º - Será declarada de Utilidade Pública pelo IBAMA ou pelo OEMA, a exploração de recursos minerais em Área de Preservação Permanente, que atenda ao disposto nesta Resolução.</i>	Convergência entre IBRAM / Governo / AMDA
	<i>Art. 2º - Para fins desta Resolução, a exploração de recursos minerais em APP deverá atender aos seguintes requisitos: I. ter direito minerário outorgado pelo órgão competente; II. no caso de direito minerário cedido, ter a comprovação da prévia anuência; III. ser licenciado pelo Órgão ambiental competente, <u>quando couber, as medidas mitigadoras para os impactos ambientais mitigáveis, as medidas de controle para os aspectos ambientais passíveis de controle, e as medidas compensatórias para os impactos irreversíveis.</u></i>	Convergência em relação ao Governo e Divergência em relação à AMDA
AMDA	<i>Art. 1º - As atividades de pesquisa mineral e lavra, outorgadas pelas autoridades competentes, e em conformidade com o que dispõem o Código de Mineração e a legislação mineral vigente, são reconhecidas como de utilidade pública, nos termos do Art. 1º do Código Florestal, com a redação dada pela MP 2.166-67, de 2001 e da hipótese prevista nesta Resolução.</i>	Convergência entre as três proposições
	<i>Art. 2º - As atividades de pesquisa mineral e lavra em APP somente poderão ocorrer, a critério do órgão ambiental competente, <u>a partir da aprovação de estudos elaborados pelo empreendedor que demonstrem a viabilidade econômico-financeira e a necessidade do aproveitamento da jazida específica, as alternativas locais e de exploração, seu custo/benefício em relação ao de outras jazidas existentes na região e os efeitos sociais dele advindos.</u></i>	Divergente da posição do IBRAM e do Governo.
AMDA	<i>§ 1º A aprovação dos estudos previstos no caput não isenta o empreendedor da aprovação pelo órgão ambiental dos respectivos estudos ambientais elaborados para a atividade mineral, que deverão prever como medidas mitigadoras e compensatórias, entre outras, <u>no mínimo a criação, a implantação ou a manutenção de unidades de conservação de proteção integral, se possível na mesma sub-bacia hidrográfica.</u></i>	Divergente da posição do IBRAM e do Governo.
	<i>§ 2º as atividades mineradoras a serem instaladas em APPs dependerão de autorização para a supressão da vegetação e de <u>consulta à comunidade próxima</u>, mediante a realização de audiência pública ou outro instrumento que garanta a participação popular na decisão e no acompanhamento das futuras atividades.</i>	Divergência entre IBRAM / Governo / AMDA

Fonte: Propostas de Resolução apresentadas pelo IBRAM, MME e AMDA ao GT Consolidação APP, 2004.

Observe-se que a proposta da AMDA, embora admita a possibilidade de regulamentação de ocupação e uso dos recursos naturais em APP, enfatiza a necessidade de se estabelecer critérios mais rigorosos, evitando, assim, que interesses privados sobreponham-se aos interesses públicos. As propostas do MME e do IBRAM, por sua vez, pressupõem maior flexibilização de uso das APPs pela mineração.

Após o encerramento das discussões do conjunto de proposições formuladas pelos diversos segmentos que compunham o Grupo de Trabalho – análise e adequação da proposta e da formatação da primeira versão da resolução –, o resultado do trabalho foi encaminhado para discussão e deliberação na Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas (CTGTB). Nesta, a proposta foi discutida e aprovada em duas reuniões (8ª e 9ª reuniões).

À época, a CTGTB era composta por sete membros (entre conselheiros titulares ou suplentes), representantes dos seguintes setores: Governo Federal (Ministério da Integração Nacional – Presidente da Câmara), Governo do Ceará (relator), Governo de Santa Catarina, ANAMMA Nacional, CNI (representante dos setores produtivos), Kanindé (representante das ONGs da Região Norte) e CAPOIB (representante da comunidade indígena).

No âmbito da Câmara Técnica, as formas de articulação do empresariado industrial se materializaram nas proposições de emendas, formuladas pelos representantes da CNI e da ABEMIN (Quadro 47) e nas discussões em torno das questões mais polêmicas.

Quadro 47 – Emendas apresentadas pelos representantes do empresariado industrial (CNI e ABEMIN), no âmbito da CTGTB, segundo o teor das emendas 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. Disponível no site do CONAMA.

Nota: pela comparação das versões “sujas” (antes da posição adotada pela CT, pela aprovação ou rejeição das emendas) e “limpas” (depois da deliberação da CT), aprovadas em cada CT, tem-se o saldo parcial do poder de influência do empresariado industrial. Pela comparação da “versão 1” com a “versão final” tem-se o saldo final do poder de influência do empresariado industrial.

Algumas observações podem ser feitas em relação aos resultados, pela comparação entre as versões 1, 2 e 3, discutidas no âmbito dessa Câmara Técnica. O conteúdo presente na versão 1 (artigo II, Inciso I, alínea c), que trata da mineração como atividade de utilidade pública, foi aprovado, sem restrição, apenas com uma complementação sugerida pelo

representante de Ministério Público, na 8ª reunião da CTGTB. Vale lembrar que a questão que trata da mineração, como atividade de utilidade pública, é a mais polêmica de toda a proposta, em torno da qual os grupos de interesse se mobilizaram: uns, pela sua aprovação (representantes dos setores produtivos e setores do Governo Federal); outros, pela sua rejeição (representantes das ONGs ambientalistas e do Ministério Público).

Por se tratar de tema de grande interesse do empresariado industrial, ao item que trata das atividades de pesquisa e lavra mineral foram apresentadas 20 emendas (64,5% do total) pelo representante desse grupo. Por fim, se tomarmos como referência a situação das emendas apresentadas por esse grupo como indicador de sua influência nas decisões, então chega-se à conclusão de que tal influência foi baixa, visto que do total de emendas apresentadas à versão 1 pelos representantes desse grupo, 25 emendas não foram aprovadas (80,6% do total), e apenas 6 foram aprovadas pela Câmara Técnica. No entanto, apesar da não-aprovação da maioria das emendas de autoria do grupo, 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, no âmbito da Câmara Técnica, o fato de a proposta aprovada naquela instância ter considerado a atividade de pesquisa e extração de substâncias minerais como de utilidade pública, conforme o Art.2º da proposta. Por essa razão, trata-se de um caso de uso excepcional de APP.

Art. 2º. O Poder Público somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente (APP), devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo próprio, e atendidos os requisitos previstos nesta Resolução, nos seguintes casos: I - Utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente em conformidade com o que dispõem a legislação minerária e ambiental.

Tal qual ocorreu nas reuniões do GT, nas duas reuniões da Câmara Técnica observou-se a forte presença de diversos representantes dos setores produtivos¹²³. Eram, majoritariamente, representantes do empresariado industrial do setor mineral que, junto com o representante da CNI, então membro da CTGTB, tiveram participação marcante na 9ª reunião, não só pela presença numerosa, visto que representavam 42% do total de 38 participantes,

¹²³ A participação de representantes do empresariado industrial nas reuniões da Câmara Técnica, além do representante formal dos setores produtivos, membro do CONAMA, é prevista no Regimento Interno do CONAMA, de acordo com o Art. 28 deste regimento: as reuniões das Câmaras Técnicas serão públicas e convocadas por seu Presidente, de comum acordo com a Secretaria-Executiva.

mas, principalmente, pela participação no debate, quando da aprovação da proposta de resolução, em apreciação por aquela instância. Foram 38 participantes da reunião, entre membros, suplentes e convidados, sendo 18 dos governos e entidades estaduais, 16 representantes dos setores produtivos e quatro de ONGs ambientalistas e outras entidades (Quadro 48).

Quadro 48 – Órgãos e entidades de origem dos participantes da 9ª Reunião da CTGTB: membros titulares, suplentes e convidados

Governos: federal, estadual e municipal	Setores Produtivos	Organizações Ambientais e outras
MIN MMA – SDS, SBF e SQA IBAMA CONAMA MME DNPM Ministério das Cidades – MC SMA de São Paulo Governo de Santa Catarina Governo do Ceará ANAMMA Nacional	CNI IBRAM CVRD ABEMIN ABINAM / SINDINAM SINDIPEDRAS de Santa Catarina ABIROCHAS MN Consultoria Ambiental / CVRD SNIC ABRAF ASBR	MPF ISA CAPOIB Instituto de Defesa do Patrimônio Natural (IDPN)
Sub-total = 18 (47,5%)	Sub-total = 16 (42%)	Sub-total = 04 (10,5%)

Fonte: Elaboração da autora a partir da lista de presença e transcrição da 9ª reunião da CTGTB. Disponível no site do CONAMA.

De acordo com os dados do Quadro 48, representantes dos governos e dos setores produtivos formaram a maioria dos participantes das reuniões da Câmara Técnica, entre membros e convidados (89,5% do total). A destacada presença e participação dos representantes dos setores produtivos nas reuniões do GT e da CT são uma demonstração da capacidade que esse grupo de interesse tem de mobilizar os seus membros para participarem diretamente do processo de elaboração de regras ambientais nas instâncias consultivas e deliberativas do CONAMA, o que o diferencia, sobremaneira, dos grupos ambientalistas.

Após discussão e aprovação da proposta de resolução pela Câmara Técnica, o texto foi encaminhado para discussão e deliberação pela CTAJ¹²⁴, excluída parte da proposta, referente à seção VI, que trata da recuperação de APPs em topo de morro, ocupadas com silvicultura de espécies exóticas¹²⁵.

¹²⁴ De acordo com o Regimento Interno do CONAMA, a competência desta CT é: examinar a constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa de propostas antes de sua apreciação pelo plenário; apresentar substitutivo ao plenário, acompanhado da versão original da matéria examinada; ou devolver à Câmara Técnica competente com recomendações de modificação e, por último, rejeitar em parte ou na sua integralidade, proposta analisada sob aspecto da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa.

¹²⁵ A Seção VI, que trata “Da recuperação de Áreas de Preservação Permanente – APPs em topo de morro ocupadas com silvicultura de espécies exóticas “ foi retirada da pauta de discussão da 9ª CTGTB e, desse modo, foi excluída da proposta de resolução em processo de deliberação, a ser encaminhada posteriormente.

No âmbito da CTAJ, as formas de articulação do empresariado industrial foram as seguintes: na 14ª reunião, o representante da CNI manifestou resistência em adiar a deliberação da resolução, em função da proposta de realização prévia de um seminário temático com juristas; na 16ª reunião, propôs mudanças substantivas no texto originado da CTGTB.

Na 14ª reunião da CTAJ, participaram os sete membros da câmara: representantes do IBAMA, ISA, Estado da Bahia, Estado do Ceará, CNI, ANAMMA e Instituto Direito por um Planeta Verde. Nessa ocasião, o representante do ISA sugeriu que a CTAJ promovesse um seminário com juristas, para subsidiar a decisão dos membros dessa câmara. Alegava que a decisão acerca do uso de APP, por ser uma matéria muito cara, não só ao setor ambiental, mas também ao setor produtivo, precisava ser mais bem fundamentada em termos jurídicos. Reafirmou que não se tratava de uma proposta protelatória, conforme foi interpretado pela representante da CNI, mas de um recurso para ampliar a bagagem de subsídios jurídicos para fundamentar a deliberação. Diferente da percepção do representante do ISA, a representante da CNI entendeu que, pelo fato de o assunto já ter sido debatido há dois anos em uma Câmara Técnica específica, já se teria subsídios suficientes para encaminhar a discussão e deliberar sobre a matéria. Mais uma vez o confronto se deu entre o representante dos setores produtivos e os representantes das ONGs e entidades ambientalistas – ISA e Instituto Direito por um Planeta Verde –, estes apoiados pelo representante do MMA. O representante do MME apoiou a proposta do ISA, mas sugeriu que no seminário fossem ouvidos todos os setores envolvidos na situação de uso das APPs, ou seja, que não ficasse limitado à avaliação de apenas um segmento profissional.

O representante do Ministério Público Federal (MPF), por sua vez, registrou a preocupação da instituição em relação ao teor da proposta e a competência da CTAJ para emitir parecer conclusivo sobre aspectos constitucionais da resolução. Justificou que havia necessidade de uma discussão ampla e não de simples deliberação e votação, visto que havia questões muito sérias no cerne da proposta. A principal questão é que a proposta de resolução estaria admitindo a possibilidade de degradação de áreas de utilidade pública para fins privados – a mineração. Portanto, na visão do MPF, a deliberação sobre esse assunto não envolveria uma questão de confronto de interesses, mas uma questão de construção jurídica. Por essa razão apoiou a realização do seminário.

Por decisão da maioria dos membros da CTAJ, o seminário jurídico “Áreas de Preservação Permanente” ocorreu por ocasião da 15ª CTAJ, em abril de 2005, sob a

coordenação do presidente da CTAJ – Sebastião Azevedo, representante titular do IBAMA, sendo relatores os representantes do Instituto “Direito por um Planeta Verde”, Herman Benjamin, e o representante do ISA, André Lima. Entre os painelistas do seminário destacaram-se: Pedro Ubiratan Escorel Azevedo – Procurador do Estado de São Paulo; Ricardo Carneiro – representante do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM; Paulo de Bessa Antunes – Professor de Direito Ambiental; Gilmar Mendes – Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF; Elisabeth Elias Bohm, do MME. Conforme o esperado, o tema mais explorado pelos juristas e advogados, expositores e debatedores, foi “mineração e APP”.

Na conclusão do Seminário, observou-se um consenso em torno da questão mais polêmica de todo o processo, que trata da definição da mineração como de utilidade pública. Conforme as palavras de um dos palestrantes, “mineração é atividade estratégica para o desenvolvimento nacional e enquanto tal deve ser tratada; tratando-se de dois bens públicos, o minério e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, a cautela é dupla”. De acordo com Nilo Diniz, Diretor do CONAMA, à época, o seminário serviu para que fosse examinada a constitucionalidade do texto que foi elaborado e aprovado pela CTGTB, no final de 2004. Em sua opinião, a consulta pública aos juristas, palestrantes no seminário, foi importante para respaldar a apreciação dos conselheiros da CTAJ, especialmente porque o texto, em apreciação por esta Câmara Técnica, considera de utilidade pública e de interesse social, entre outras coisas, mais obras de infra-estrutura destinadas a serviços públicos de transporte, saneamento e energia, pesquisa e extração de minerais, implantação de área verde pública em zona urbana e atividade de manejo agro-florestal sustentável¹²⁶.

Tomando como referência as conclusões do seminário e o teor do texto em apreciação pela CTAJ, em relação à questão que estava no centro do debate e do conflito entre os grupos de interesse, pode-se inferir que, até aquele momento, a influência do empresariado industrial tinha sido efetiva. Tal influência refletia, em boa medida, o fato de atores políticos relevantes serem receptivos aos interesses do grupo, isto é, à posição defendida por este grupo de interesse em relação à importância da mineração para a sociedade e à necessidade de fazer uso de APP para fins de exploração mineral. Nesse caso, o poder de influência do empresariado industrial deveu-se muito mais ao alto grau de compatibilidade de seus interesses com os interesses de setores do Estado – pelo valor atribuído à exploração mineral –, do que ao estrito poder de influência do grupo, que resulta, em boa medida, dos recursos financeiros e humanos disponíveis, da sua capacidade de formar coalizões com outros grupos

¹²⁶ Notas publicadas no Informativo Diário do MMA, ano V, n. 178, 2005.

ou da sua habilidade de influenciar atores políticos estratégicos. Em outros termos, a influência deste grupo em relação ao que estava sendo deliberado com a Resolução 369 foi resultante da compatibilidade de sua proposta com valores dominantes na esfera de atuação das elites estatais, que certamente representavam interesses sociais fortes.

Conforme as análises de Keefe (apud FURLONG, 1997), o poder de influência de um grupo depende do seu tamanho, dos recursos financeiros disponíveis, da coesividade de seus membros, de sua habilidade para formar aliança com outros grupos e da compatibilidade de sua proposta, ou de seus interesses, com os “valores tradicionais da sociedade”. Portanto, embora o sentido dado pelo autor ao que chamou de “valores tradicionais da sociedade” não guarde relação direta com a questão em debate, o seu argumento serve de referência para esta análise, pois o valor atribuído à mineração, no contexto da sociedade brasileira, pode ser entendido com um valor tradicional da sociedade industrial. Transformar a natureza em manancial de recursos naturais com valor de uso e de troca, ou seja, em mercadoria, é um valor tradicional da sociedade industrial. Valores tradicionais são aqueles que circulam e se consolidam nas relações sociais. Conforme assinalou Polanyi (1980: 61) “a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais, portanto, o homem valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos”. De acordo com essa perspectiva, valores econômicos são valores tradicionais de uma sociedade que se estrutura sob a forma capitalista e da economia de mercado.

Voltando ao processo de elaboração da Resolução 369, verifica-se que, após o seminário temático, a CTAJ realizou a sua 16ª reunião para, entre outras coisas, deliberar acerca da proposta de resolução que dispõe sobre as exceções de uso de APP. Nessa ocasião, foram feitas diversas alterações (de caráter aditivo, modificativo, substitutivo ou supressivo) na proposta de resolução, originária da CTGTB, que já havia sofrido modificações, sugeridas por membros da CTAJ em reunião com representantes do governo (MME) e representantes da indústria de mineração.

Como se deu o processo de apreciação (discussão e deliberação) da proposta de resolução; quais foram os temas ou tópicos mais controversos; quais atores estiveram envolvidos no debate e quais foram os seus argumentos, são questões analisadas a seguir.

Do conjunto de membros da CTAJ, estiveram presentes na reunião decisiva cinco representantes, dos seguintes setores: IBAMA; Estado da Bahia, CNI, ISA e Instituto Direito por um Planeta Verde. Além dos membros da CTAJ, estiveram presentes, na condição de convidados, representantes do MPF, da CVRD, da Associação Brasileira da Indústria de

Águas Minerais (ABINAM), do Sindicato Nacional da Indústria de Águas Minerais (SINDINAM), além de um representante do MME. O relator da proposta de resolução foi o representante do Instituto Direito por um Planeta Verde, Antônio Herman Benjamin.

Entre as questões mais polêmicas, amplamente discutidas pelos conselheiros e convidados, duas merecem ênfase neste estudo, em função das divergências conceituais e operacionais que atravessaram todo o debate: 1) a mineração como atividade de utilidade pública; 2) a preservação de remanescentes florestais da Mata Atlântica primária. Em torno dessas questões articularam-se os representantes do empresariado industrial, posicionando-se favoravelmente em relação à primeira, porque contemplava os interesses de um dos segmentos mais importantes do setor industrial (indústria de exploração mineral); e desfavoravelmente em relação à segunda, porque uma legislação mais restritiva contrariava os interesses desse grupo, conforme já mostrado no capítulo III.

A primeira questão, a mais polêmica, foi exaustivamente discutida no Grupo de Trabalho e na CTGTB, assim como no citado seminário sobre APP, organizado pela CTAJ. Refere-se ao conteúdo do Art. 2º, Inciso I, Alínea C, conforme a redação dada na versão 4 da proposta de resolução.

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente - APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no plano diretor e zoneamento ecológico-econômico, se existentes, nos seguintes casos:

I - Utilidade pública:

c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente em conformidade com o que dispõem a legislação ambiental e mineral, exceto em remanescente florestal de mata atlântica primária.

Em relação à segunda questão, objeto de acirrada discussão na 16ª reunião da CTAJ, merece referência o fato de esta não ter sido objeto de discussão e deliberação nas instâncias anteriores, ou seja, no GT e na CTGTB. Tal questão integra uma série de alterações introduzidas no texto (versão originária da CTGTB) por membros da CTAJ, em momento anterior à 16ª reunião¹²⁷. A nova versão da proposta apresenta uma alteração substancial na

¹²⁷ Entre a 14ª reunião (09 e 10/03/2005) e a 16ª (02 e 03/05/2005), houve o seminário (15ª CTAJ, nos dias 18 e 19/04/2005), além de duas reuniões de dois membros da CTAJ com o Ministério das Minas e Energia e representantes do setor de mineração. Durante as reuniões foram debatidos alguns tópicos e sugeridas algumas das alterações ao texto original (Relator da 16ª CTAJ, Antônio H. Benjamin, registradas nas pág. 37-38 da “Transcrição *ipsis verbis*”. Disponível no site do CONAMA).

Alínea “C” do Art. 2º, quando diz que deve ser excetuado o uso de APP em remanescente florestal da Mata Atlântica primária.

No Quadro 49, a seguir, estão sintetizados os argumentos de cada um dos atores que participaram do debate a respeito das duas questões, foco principal das divergências entre os representantes dos grupos de interesse, em destaque neste estudo.

Quadro 49 – Considerações e destaques à proposta de Resolução, no âmbito da CTAJ

Representantes	Posição adotada pelos segmentos e justificativas	Convergência / divergência
<p>Governo</p> <p>MME</p>	<p>Mineração, emprego e balança comercial – Um dos motivos que levou o grupo de trabalho e a câmara técnica a incluir a questão da <u>mineração como utilidade pública</u> é que a mineração, além de gerar um grande número de <u>empregos</u>, participa ativamente da <u>balança comercial</u> do País e no <u>abastecimento dos recursos minerais</u> do País. Se a atividade de exploração mineral parar de fornecer ferro para a indústria de aço e essa parar de fornecer chapas de aço para a indústria automobilística, em um mês haverá grande número de desempregados no ABC paulista. Portanto, a mineração deve ser considerada como de utilidade pública. Se a mineração não for considerada utilidade pública e for proibida em APP, então não haverá areia para a <u>construção civil</u> no País, por exemplo. Não haverá porque a Câmara Técnica decidiu que não deveria haver exploração mineral em APP.</p> <p>Rigidez locacional da mineração – Onde ocorrem as principais jazidas minerais do País, e não só no Brasil, no mundo? Elas estão ou em topo de morro, que são mais resistentes, ou aquele material que foi levado para a beira de rio e está lá nas APPs, não foram as mineradoras que quiseram que as jazidas minerais estivessem lá. Define-se <u>por lei que as APPs estão em um dado lugar, mas as jazidas minerais não</u>. É indiscutível essa questão e isso explica o motivo pelo qual a mineração foi considerada como utilidade pública.</p>	<p>Convergência CNI / ABINAM – SINDINAM / IBRAM/ CVRD / MME</p> <p>Divergência MPF</p>
<p>Empresariado Industrial</p>	<p>Atividades de pesquisa e extração mineral e utilidade pública exceto na Mata Atlântica primária – Deve-se levar em conta o caso das <u>águas minerais</u> que ocorrem, também, em zona de Mata Atlântica primária. Se for proibida a mineração, de modo geral, na Mata Atlântica primária, a resolução estará impedindo até a proteção de uma nascente que está naquela mata primária. Se for considerada a existência de jazidas de águas minerais, então tem que ser <u>revisto o conteúdo da resolução</u>. Se o Brasil está se preparando para ser um dos maiores <u>exportadores de água mineral do mundo</u>, como é que uma resolução vai fechar a possibilidade de fazer mineração em Mata Atlântica primária? É preciso redimensionar o que está sendo dito na resolução (ABINAM / SINDINAM).</p> <p>Embora seja reconhecidamente importante a preservação de remanescentes florestais da Mata Atlântica primária, torna-se igualmente necessário considerar a possibilidade de existência de <u>recursos minerais sob estas florestas</u> e que também podem ser <u>estrategicamente importantes para o país</u> (CNI).</p>	<p>Convergência CNI / ABINAM – SINDINAM / CVRD / MME</p> <p>Divergência MPF e ONGs Ambientalistas</p>

(Continua)

Quadro 49 – Considerações e destaques à proposta de Resolução, no âmbito da CTAJ (continuação)

Representantes	Posição adotada pelos segmentos e justificativas	Convergência / divergência
<p>ONGs ambientalistas</p>	<p>De acordo com dispositivo do Código Florestal, o CONAMA está dizendo na resolução que a mineração, em determinadas circunstâncias, é de utilidade pública. É isso que a resolução diz, ou seja, a resolução é do CONAMA e o CONAMA assumiu essa posição. Os ambientalistas foram veementemente contrários a essa posição. Diante disso, propuseram discutir as condições em que a mineração poderá ser compreendida pelo CONAMA, não pelo órgão estadual competente como de utilidade pública. (ISA)</p>	<p>Divergência CNI / ABINAM – SINDINAM / CVRD / MME</p>
<p>Ministério Público Federal</p>	<p>Sobre “a imprescindibilidade da intervenção na APP para a viabilidade econômico-financeira total do empreendimento”. Com a exposição de motivos diz-se que há uma intocabilidade econômica na APP. Se for colocado que um requisito para tocar na APP é a viabilidade econômico-financeira do empreendimento, então <u>está sendo colocado um valor econômico como um pressuposto de destruição de APP</u>. Assim, se for colocado o valor econômico acima do valor ambiental, então a resolução estará transformando a APP em “Área de Preservação Provisória”.</p> <p>Questão de princípio. <u>Na questão da utilidade pública todas as atividades previstas em lei são atividades públicas de iniciativa pública e foi colocada na resolução a questão da pesquisa extração de substâncias minerais como utilidade pública.</u> Esse é um ponto da resolução em relação ao qual a posição do MPF é contrária.</p> <p>O Ministério Público não concorda que a atividade mineral seja de utilidade pública. Eventualmente pode concordar que ela seja de interesse social, mas nunca de utilidade pública, muito menos para autorizar a destruição de nascente e de manguezal.</p> <p><u>O MP discorda que por causa de exploração de água mineral ou em busca de ferro sejam destruídas as nascentes.</u> Se a exceção é a água mineral então deve-se excepcionar a água mineral. Porém, em nome da água mineral a resolução não pode permitir todo tipo de mineração para destruir nascente, manguezal e duna. Todas as hipóteses de utilidade pública são atividades públicas e não atividades econômicas. Em todas as hipóteses não há apropriação privada do resultado da atividade. Não podendo ser feita essa leitura, <u>o MP sugere que seja excepcionada a água mineral em razão da essencialidade da água, mas não a mineração em geral.</u></p>	<p>Divergência CNI / ABINAM – SINDINAM / CVRD / MME</p>

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da transcrição da 16ª reunião da CTAJ. Disponível no site do CONAMA.

Vê-se que 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, sobretudo, defendendo maior liberalidade para os órgãos ambientais na elaboração de seus licenciamentos (ISA, dez.2005).

4.1.2 – Convergências e divergências entre os grupos de interesse

Após a aprovação da proposta de resolução pela CTAJ, com emendas, ela foi encaminhada para apreciação pelo plenário do CONAMA, em sua 44ª Reunião Extraordinária. Nessa reunião, realizada nos dias 18 e 19/05/2005, em Campos do Jordão (SP), foi votado e aprovado o texto base da resolução. Nessa ocasião, ficou decidido que as emendas apresentadas ao texto, naquela ocasião, seriam apreciadas na 78ª Reunião Ordinária.

Por ocasião da 44ª Reunião, ficou evidente a grande divergência entre os vários segmentos que compõem o CONAMA, em relação ao conteúdo da norma que ali se discutia. Antes de chegar àquela plenária, conforme se viu, a proposta de resolução já havia sido objeto de discussão no grupo de trabalho e nas câmaras técnicas. O processo já cumprido poderia significar a construção de consenso entre os diversos atores políticos que dele participaram. No entanto, o conflito persistia e não havia acordo real em relação ao conteúdo, o que era demonstrado pelo número de emendas apresentadas (102 emendas). Também não havia acordo em relação ao encaminhamento proposto naquela instância – plenária. A proposta de encaminhamento formulada pela Mesa (pelo Secretário Executivo do MMA – Cláudio Langone) foi pela votação e aprovação do texto base, a despeito do número de emendas apresentadas pelo plenário.

Nesse momento, o plenário aprovou a proposta, com o voto da maioria dos membros. Entre os que divergiram, o argumento era o de que, em virtude do grande número de emendas e da sua alta complexidade, o ideal seria que a matéria fosse retirada de pauta. Para esse grupo, o teor das emendas exigiria mais tempo para discussão, considerando que muitas alteravam princípios fundamentais da resolução, conforme argumentou o representante da ONG Instituto Vidágua. Além disso, aprovar o texto base na plenária significava legitimar o que já havia sido aprovado nas outras instâncias, dar continuidade ao processo, independente das divergências, o que implicaria dificultar a discussão e eventual aprovação de emendas.

Entidades ambientalistas, com assento no CONAMA, solicitaram junto ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM)¹²⁸ a realização de reunião pública de

¹²⁸ De acordo com o Art. 19, do Regimento Interno: o CIPAM é o órgão de integração técnica e política do CONAMA, constituído pelo Secretário-Executivo do MMA (Presidente) e pelos representantes de cada segmento que compõe o Plenário do CONAMA. Compete ao CIPAM (Art. 21): I - proceder à avaliação sistemática e ao planejamento a curto, médio e longo prazos das atividades do CONAMA; II - promover a integração dos temas discutidos no âmbito do CONAMA, a partir das contribuições oriundas das Câmaras Técnicas e dos Grupos Assessores; III - relatar ao Plenário assuntos de sua competência; IV - analisar os processos administrativos referentes às multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA; VI - sistematizar as propostas para a Agenda Nacional de Meio Ambiente, oriundas das Câmaras Técnicas, para encaminhamento ao

esclarecimentos e o adiamento da 78ª Reunião Ordinária do CONAMA. O CIPAM reuniu-se em 15 de junho de 2005 (15ª reunião) para, entre outras decisões, deliberar sobre a referida solicitação. Os membros presentes foram: Cláudio Langone – Presidente; Maurício Mendonça – Conselheiro da CNI, representante do setor produtivo; Adriana Ramos – Conselheira do ISA – representante da sociedade civil, de âmbito nacional; e Alexandrina Saldanha de Moura – representante da ABEMA. O pedido de realização de reunião pública foi resposta ao Manifesto de Agravo contra a proposta de Resolução sobre APP, formulado por diferentes associações¹²⁹. O pedido de prorrogação, por sua vez, visava a obter mais tempo para que se procedesse à melhor sistematização das emendas apresentadas à proposta de Resolução sobre APP durante a 44ª Reunião Extraordinária do CONAMA.

Os membros do CIPAM consideraram inviável a realização de audiências públicas, conforme pedido no Manifesto de Agravo, uma vez que a matéria já estava em processo de votação no Plenário do CONAMA. No entanto, atendendo ao pleito das entidades ambientalistas com assento no CONAMA, o CIPAM decidiu pelo adiamento da 78ª Reunião Ordinária, agendada para os dias 27 e 28 de julho de 2005, para que fosse feita uma melhor sistematização das emendas em debate. Na ocasião, esse comitê recomendou ao Ministério do Meio Ambiente que considerasse a viabilidade de providenciar os esclarecimentos públicos solicitados, como forma de substituir as audiências públicas. Nova reunião do CIPAM ficou marcada para o dia 6 de julho de 2005, quando deveria ser apresentado o resultado da sistematização das emendas.

Diante das pressões externas, o MMA decidiu realizar reunião pública de esclarecimentos à população, em São Paulo, no dia 04 de julho de 2005. A reunião ocorreu no Auditório da FUNDACENTRO e dela participaram mais de 120 pessoas, entre representantes do Governo Federal, dos Governos Estaduais, das ONGs ambientalistas, do Ministério Público Federal e Estadual, da Comunidade Científica, além de advogados especialistas em Direito Ambiental. Após contextualização histórica do processo de elaboração da resolução em questão, apresentação da situação legal das APPs no país e da apresentação do conteúdo da proposta de resolução, a reunião foi aberta à discussão. Ocorreram diversas manifestações

Plenário. VII - difundir informações e atuar na busca de consenso no âmbito do Conselho, e promover a realização de reuniões conjuntas entre as Câmaras Técnicas (Regimento Interno do CONAMA, 2005).

¹²⁹ Entre as manifestações públicas contrárias à proposta de resolução, encaminhadas ao CONAMA, merece referência a Moção de Protesto da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (SP), datada de 14/06/2005, que enfatizava a seguinte questão: “aprovar a resolução seria o mesmo que admitir a sobreposição do interesse econômico sobre o interesse ambiental, servindo à lógica do mercado e do lucro” (Anexos do Processo, Vol. IV).

contrárias e favoráveis à resolução. As manifestações contrárias foram em maior número e referiam-se aos procedimentos, às competências do CONAMA e ao mérito da resolução¹³⁰.

Após a reunião pública, na 26ª Reunião do CIPAM seus membros indeferiram o pedido de adiamento da 78ª reunião do CONAMA, por um período de 60 dias, encaminhado pelo representante do ISA¹³¹. Portanto, contrariando as expectativas criadas pelo representante do MMA, entre os participantes da reunião pública, o CIPAM decidiu manter a data da 78ª reunião e levar ao Plenário do CONAMA algumas recomendações em relação ao encaminhamento a ser dado¹³².

Antes da realização da 78ª Reunião Ordinária do CONAMA, nos dias 27 e 28 de julho, um fato novo alterou, sobremaneira, o processo de deliberação da resolução sobre as APPs. No dia 14 de julho de 2005, o Procurador Geral da República ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn, nº 3.540/05, com requerimento de medida liminar em face do Art. 1º da Medida Provisória 2.166-67, de 2001, na parte em que esta alterou o art. 4º, caput e parágrafos 1º, 2º a 7º do Código Florestal (Of. 195/2005 / CONJUR/MMA). Essa ação judicial teve o imediato impacto legal de impedir o processo de votação da proposta de resolução sobre APPs, no âmbito do CONAMA. Entendeu o impetrante que a competência para autorizar a supressão de APP seria de atribuição exclusiva do Poder Legislativo, não podendo tal competência ser objeto de delegação à autoridade administrativa ambiental. Isto

¹³⁰ Representantes do MPF argumentaram pela inconstitucionalidade da Resolução 369. Vários dispositivos da MP 2.166-67/01, incluindo aquele que dá competência ao CONAMA para definir casos de utilidade pública e interesse social, foram considerados inconstitucionais, já que a Constituição Federal no art.225, § 1º, III indica que alterações e supressão de áreas especialmente protegidas só poderiam se dar por força de lei. Apontaram assim, a necessidade de revogação desses artigos do Código Florestal. Quanto ao mérito, houve manifestações de preocupação pela flexibilização em prol do setor produtivo e imobiliário que não se preocupa com o meio ambiente. Houve, sobretudo, fortes críticas às atividades minerárias em função do forte passivo ambiental, de comprometerem os mananciais e provocarem exclusão sócio-ambiental. Quanto ao encaminhamento, várias intervenções pontuaram que a apresentação de 102 emendas para 16 artigos mostrava que a proposta de resolução não estava pronta, faltando mais debate público e participação da comunidade científica para amadurecer o conteúdo regulatório desejável.

¹³¹ O representante do ISA justificou o recurso contra a decisão anterior do CIPAM de impossibilidade de realização de audiências públicas e adiamento da Plenária. Explicou que, devido ao grau de complexidade da matéria e a necessidade de aprofundamento dos debates, no que se refere aos temas mineração e áreas urbanas, seria necessário o adiamento da 78ª Reunião Ordinária por 60 dias, para fomentar os debates, inclusive com a realização de seminários para discutir os referidos temas.

¹³² Recomendou: (i) que o Plenário mantenha a proposta em regime de votação; (ii) que o Plenário não vote as emendas apresentadas ao texto base da proposta de Resolução, já aprovado, e que proceda a um debate aprofundado da matéria, com destaque para os blocos temáticos mais polêmicos; (iii) que não sejam aceitas novas emendas, mas que possa haver a composição das emendas já apresentadas na busca de um texto de consenso; (iv) que o Plenário delibere sobre a criação de Comissão de Sistematização para trabalhar o conteúdo das emendas; e (v) que o Plenário delibere sobre a proposta de realização de seminários para discutir o tema mineração e áreas urbanas (Resultado da reunião pública de São Paulo. Disponível no site do CONAMA).

posto, o Secretário-Executivo do CONAMA ordenou a suspensão da tramitação da Resolução 369, até que o Supremo Tribunal Federal deliberasse sobre a matéria, objeto da ADIn¹³³.

A grande maioria dos membros do CONAMA reagiu negativamente, diante desse fato, formando um bloco integrado por representantes dos governos Federal (MMA, MME e MIN), Estaduais (Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Pernambuco) e Municipal, representado pela ANAMMA, além de representantes de setores produtivos (CNI e CNC). Uma das formas de manifestação da coesão deste bloco, em relação à ADIn, foi o documento enviado ao STF, em 01/09/2005, no formato de “*amicus curiae*”, sendo os interessados a CNI, o IBRAM, o DNPM e os estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Mato Grosso do Sul e Amazonas¹³⁴. Trata-se de uma estratégia de *lobby* junto ao poder judiciário com grande probabilidade de influenciar na decisão adotada pela justiça, conforme mostram resultados de pesquisa. Estudiosos do tema mostram que interesses organizados, ao submeterem resumo de “*amicus curiae*” ao poder judiciário fornecem informações à justiça sobre potenciais implicações nas esferas política, social e legal de uma decisão a ser tomada naquela instância. Algumas pesquisas mostram que os argumentos feitos por grupos de interesse podem ter efeito real sobre as regras jurídicas adotadas pelo judiciário (HANSFORD, 2004: 174).

No outro bloco, formado por uma minoria ali representada, que se posicionou favoravelmente em relação à ADIn, estavam os representantes do MPF, do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM), da APROMAC e do Instituto Ambiental Vidágua. Esses agrupamentos formados por convergência de opiniões em relação à ADIn expressavam, na sua essência, a posição dos grupos em relação à proposta de resolução. A partir dos argumentos, expostos ao longo da reunião, pode-se identificar as preferências dos representantes de cada segmento.

¹³³ O Procurador Geral da República ajuizou a ADIn, nº 3.540-MC/DF, contra a Medida Provisória 2.166-67 de 2001, na parte em que esta alterou o art. 4º, caput e parágrafos 1º, 2º a 7º da Lei 4.771 de 1965. Em 25 de julho de 2005, o Presidente do STF (Nelson Jobim) deferiu o pedido de medida cautelar para suspender *ad referendum* do Plenário, até o julgamento final desta ação, a eficácia do art. 4º, caput e parágrafos 1º, 2º a 7º d Lei 4.771 de 1965. Em 01/09/2005, o STF, por maioria, negou referendo à decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, restaurando-se, desse modo, a eficácia e a aplicabilidade do art. 4º da MP 2.166-67. A ADIn 3.540 foi uma ação judicial contra a MP que deu poderes ao CONAMA para propor intervenção em APPs. A decisão pela ADIn, que é de autoria do Ministério Público Federal, foi discutida em uma reunião em São Paulo, quando, por maioria, essa manifestação foi aprovada, com a participação de representantes dos Ministérios Públicos Estaduais.

¹³⁴ *Amicus Curiae* é um procedimento jurídico que diz respeito a uma pessoa, entidade ou órgão com profundo interesse em uma questão jurídica levada à discussão junto ao Poder Judiciário. A função histórica do *amicus curiae* é chamar a atenção da Corte para fatos ou circunstâncias que poderiam não ter sido notados. O uso deste instrumento traz o enriquecimento ao debate sobre a inconstitucionalidade ou constitucionalidade da lei ou ato normativo através do maior número de argumentos possível, necessários ao julgamento, sob o ponto de vista das mais diversas categorias de profissionais (SOUZA, Carlos F. Mathias. Recurso de Ponta. Figura do *Amicus curiae* é importante inovação do Direito. In: Revista Consultor Jurídico, 25 de novembro de 2003. Disponível no site: <www.mct.gov.br/legis/consultoria_juridica/artigos/amicus_curiae.htm>. Acesso em abril de 2007).

Representantes dos governos e dos setores produtivos criticaram duramente o recurso utilizado pelo MPF, alegando que o CONAMA havia investido muito tempo e grande volume de recursos para a elaboração da resolução e que o processo de discussão e de deliberação foi pautado em princípios democráticos. Dessa forma, conforme argumento dos representantes do MIN e do governo do Rio de Janeiro, não se justificava que um membro do CONAMA que tinha “perdido no debate”, nas Câmaras Técnicas e no CIPAM, entrasse com uma ação na justiça a fim de impedir a deliberação final da resolução¹³⁵.

Em concordância com os representantes do MIN e do governo do Rio de Janeiro, argumentou o representante do governo de Pernambuco, alegando que houve um grande esforço para se chegar a um consenso do que se deveria ser votado no texto, excluindo as matérias que tivessem um caráter mais polêmico. No entanto, a despeito de tudo o que tinha sido construído até aquela etapa do processo, a resolução estava sob ameaça de não se concretizar, por iniciativa de um segmento com assento no CONAMA. De forma mais contundente, um dos representantes dos setores produtivos (CNI) questionou a posição do MPF, visto que este órgão participa de outras instâncias políticas onde Termos de Ajustamentos de Condutas¹³⁶ entre empresas e o Poder Público são homologados judicialmente, firmados, muitas vezes, com a participação de membros do MPF. Além disso, indagava sobre o que aconteceria às obras já licitadas e com processos já encaminhados para os quais já tivesse sido feito um investimento por parte do setor privado. Nesses casos haveria necessidade e obrigatoriedade de indenização desses investimentos já aportados nessas obras essenciais, de utilidade pública, ou de interesse social, para as quais o setor público,

¹³⁵ O representante do governo do Rio de Janeiro destacou que: “parece que o MPF tem dúvidas sobre o resultado que colheu com a ADIn. Num país como o nosso, onde se vive um momento em que milhares e milhares de obras públicas certamente serão penalizadas e paralisadas; o que significa isso para todos nós? São conseqüências difíceis para todos. Parece que é uma tentativa do MPF dizer a todos nós, ou que somos incapazes, ou que somos irresponsáveis. Solicito aqui uma atitude, não sei se caberá ao MMA, não sei se nós do CONAMA temos essa possibilidade. Mas algum recurso tem que ser usado rapidamente. A democracia tem sido escrita mesmo com o exercício e com trabalho, com esforço. E como foi dito aqui pelo Langone (Secretário Executivo do CONAMA), aquele que perde aqui no voto, deve respeitar que democracia, no nosso país, se exerce pelo voto. E é aqui, exatamente aqui onde nós estamos que é o espaço acolhido para que essas discussões sejam feitas. O que nós colhemos com a ADIn, qual foi a vantagem?”

¹³⁶ O Termo de Ajustamento de Conduta foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro através do art. 211 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e do art. 113 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública). Tal instituto enseja a conciliação pré-processual de direitos que são em essência indisponíveis, sendo que a obtenção do resultado pretendido com a ação civil pública, antes da propositura dessa ação, representa benefício maior ao meio ambiente e àqueles que são seus titulares, desde que a tutela seja preventiva e específica, conforme veremos adiante. Objetivando a celeridade na preservação e restauração dos bens protegidos, bem como a inibição de futuras atividades potencialmente ofensivas ao meio ambiente, os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva podem tomar do causador de danos a interesses difusos e coletivos o compromisso deste adequar sua conduta às exigências legais, sob pena de cominações a serem ajustadas, sendo que tal compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial. (RODRIGUES DE ASSIS, 2002).

participando com o setor privado nos processos de licitação, já tivesse iniciado aporte de recursos.

Representantes das ONGs e entidades ambientalistas APROMAC e Instituto Ambiental Vidágua, com assento no CONAMA, argumentaram em favor da ação do MPF. O representante do Instituto Ambiental Vidágua enfatizou que crise é situação que envolve risco e oportunidade e, portanto, nesse momento de crise, caberia a cada membro do CONAMA fortalecer a capacidade de articulação entre os grupos heterogêneos: “são grupos absolutamente distintos, mas que devem ter uma única finalidade que é defender o que julgar melhor para o país, segundo os interesses do seu grupo”. Entendia que, diante da heterogeneidade dos grupos de interesse, o debate e o conflito eram inevitáveis. Além do mais, acrescentou que não se poderia desconsiderar o fato de ter sido um dos poderes da República, através do MPF, a fazer a sua manifestação. Em sua opinião, a ação judicial impunha a todos os membros do CONAMA a necessidade de reavaliação, pois quando os representantes do movimento ambiental solicitaram a realização das reuniões públicas, não queriam com isso desrespeitar o trabalho construído pelos membros do CONAMA, conforme interpretação dada, naquela ocasião. Enfatizou, por fim, que apesar das críticas provenientes do movimento ambiental em relação à referida resolução, dever-se-ia chegar a um resultado final.

Em favor da ação judicial manifestou-se, também, o representante do PROAM, Carlos Bocuhy, que não poupou críticas ao CONAMA, em relação à forma como estava sendo conduzida a elaboração da resolução sobre APP. Enfatizou que a manifestação no MPF se baseava na incerteza e no questionamento sobre o debate científico que não ocorreu no CONAMA. Portanto, como representante de um grupo de cientistas, o PROAM solicitava que o CONAMA refletisse sobre a sua posição e legitimidade como órgão que, acima de tudo, deve primar pelos interesses de toda a sociedade. Destacou, ainda, que a ação do MPF deveria ser entendida como um reflexo da grande intranquilidade gerada pela Medida Provisória 2.166-67, de 2001, e por deliberações em processo no âmbito do CONAMA. Concluiu, pois, “que essa atitude não ofende a democracia brasileira, pelo contrário, a fortalece: fortalece porque o princípio da precaução é muito claro na Constituição Brasileira”.

Após as discussões em relação à ADIn, ainda na 78ª reunião, decidiu-se que, concluído seu julgamento, a matéria voltaria para deliberação do Plenário na mesma forma em que se encontrava no momento da interrupção dos trabalhos. Assim, diante da impossibilidade de dar continuidade no processo de votação da matéria, o Plenário deliberou

que o CONAMA realizaria oitivas (reuniões públicas) nas cinco regiões do País, com a finalidade de discutir a matéria, assim atendendo à solicitação de diversos representantes da sociedade civil. Naquela ocasião, ficou decidido que os membros do CIPAM indicariam representantes e suplentes para compor uma comissão organizadora, que seria encarregada de coordenar e sistematizar os resultados das oitivas. Além disso, o CIPAM definiria os Estados onde seriam realizadas essas reuniões. As reuniões públicas ocorreram entre os dias 23 de setembro e 10 de outubro de 2005, em cinco cidades das regiões brasileiras: Porto Alegre (Sul), Belo Horizonte (Sudeste), Recife (Nordeste), Goiânia (Centro-Oeste) e Belém (Norte). No Quadro 6, do Anexo VII, estão resumidas algumas questões que podem informar sobre o teor do debate e a posição dos participantes em cada uma das reuniões.

Em todas as reuniões houve grande mobilização de vários segmentos da sociedade, com destaque para os representantes dos setores produtivos, especialmente entidades e empresas do setor da mineração, representantes de movimentos ambientalistas e do Ministério Público que, nas cinco reuniões, polarizaram o debate acerca do tema mineração em APP e da imprecisão dos conceitos basilares da resolução. Mais uma vez, a ênfase do debate recaiu sobre mineração e APP e se repetiram os agrupamentos que vinham sendo efetivados no âmbito do CONAMA: de um lado, MPF, MP estaduais e organizações ambientalistas; de outro lado, representantes dos governos e dos setores produtivos. Portanto, em termos gerais, as reuniões públicas não representaram a incorporação de novos elementos para o debate.

Por ocasião de uma das reuniões públicas, o Secretário Executivo do CONAMA expressou que “estas reuniões deveriam ser vistas como um processo de aperfeiçoamento do debate, mas que em nenhum momento pretendeu-se retirar as competências do CONAMA e mudar a situação atual do processo referente à resolução”.

Concluídas as reuniões públicas e diante da decisão do STF favorável à eficácia e à aplicabilidade do art. 4º da MP 2.166-67, foi retomado o processo de deliberação da resolução. Na 79ª Reunião Ordinária, a Secretaria Executiva do CONAMA fez a apresentação dos resultados das reuniões públicas e sobre o seminário técnico realizado no âmbito do CIPAM. Após manifestação dos segmentos do CONAMA e do Ministério Público sobre os resultados dos eventos, passou-se à votação das emendas, já que o texto base tinha sido aprovado na 44ª Reunião Extraordinária. Dado o grande número de emendas e as dificuldades de se chegar a um consenso, a votação não foi concluída, ficando para a reunião seguinte (80ª Reunião Ordinária), a ser realizada em 29 e 30 de novembro de 2005. Com o objetivo de compatibilizar as emendas, especialmente aquelas mais polêmicas, e facilitar a votação na

reunião deliberativa, foi criada uma Comissão de Negociação, com representantes dos cinco segmentos que compõem o CONAMA, além do Ministério Público.

A Comissão de negociação, instalada por ocasião da 79ª reunião ordinária, reuniu-se duas vezes, antes da 80ª reunião. Entre os participantes das reuniões estavam diversos representantes do empresariado industrial, com destaque para o setor da mineração, de setores dos governos, do Ministério Público (Federal e Estadual) e de ONGs e entidades ambientalistas, em menor número, conforme mostra o Quadro 50.

Quadro 50 – Representantes dos segmentos que compõem o CONAMA, nas reuniões da Comissão de Negociação, instalada na 79ª Reunião Ordinária

Setor	Representante	Nº de Representantes	
		1ª Reunião	2ª Reunião
Governo Federal	MME, MMA, CONAMA, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça.	03	05
Representantes de Governos Estaduais e Municipais com órgão ambiental estruturado	ABEMA e ANAMMA	02	02
Ministério Público	MPF e MP Estadual	02	01
Setores Produtivos	CNI, CVRD, FIESP, ABIROCHAS, IBRAM, SINDIPEDRAS (SP e SC), Associação Nacional da Indústria de Cerâmica.	09	06
ONGs e entidades ambientalistas	Instituto O Direito por um Planeta Verde	01	01

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados dos anexos no Vol. VII do processo. Disponível na Secretaria Executiva do CONAMA.

O texto base, aprovado na 44ª reunião extraordinária do CONAMA, recebeu 102 emendas que foram discutidas e votadas na 79ª reunião, nas duas reuniões da Comissão de Negociação, na 80ª reunião ordinária e na 46ª reunião extraordinária. Das 102 emendas sugeridas pelos representantes dos setores que compõem o Conselho, apenas 20,5% foram aprovadas; a grande maioria foi retirada (47%) ou rejeitada (32,4%), conforme mostra o Quadro 51. Feito esse filtro, os trabalhos da Comissão de Negociação resultaram em uma nova versão da proposta de resolução, votada nas duas últimas reuniões. Além das representações que já vinham participando da elaboração dessa resolução, desde o início do processo, nesta etapa da discussão outras tiveram participação efetiva, entre representantes do Governo Federal (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP), dos Municípios (Confederação Nacional dos Municípios – CNM), ONGs ambientalistas (Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte – APROMAC) e outras entidades (Centro Brasileiro de Ação Cultural – CEBRAC), conforme os dados do Quadro 51.

Quadro 51 – Emendas à proposta de resolução, segundo o segmento, encaminhadas pelo plenário da 44ª Reunião e votadas nas 79ª, na Comissão de Negociação e 80ª Reunião

Autoria das Emendas	Total		Aprovadas		Rejeitadas		Retiradas	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Comando da Aeronáutica	1	1,0	-	-	-	-	1	2,1
MAPA	1	1,0	1	5,0	-	-	-	-
MME	9	8,8	2	10,0	2	6,1	5	10,6
IBAMA	2	2,0	-	-	-	-	2	4,3
SEAP	1	1,0	-	-	-	-	1	2,1
ANAMMA / CNM	20	19,6	4	20,0	1	3,0	15	31,9
Gov. Estaduais (PR, SP, BA e MG)	10	9,8	4	20,0	-	-	6	12,8
APROMAC	13	12,7	4	20,0	6	18,2	3	6,4
ADEMA	1	1,0	-	-	1	3,0	-	-
ISA / CEBRAC	7	6,9	1	5,0	4	12,1	2	4,3
Planeta Verde / Vidágua / MPF	21	20,6	2	10,0	12	36,4	7	14,9
MPF	11	10,8	-	-	6	18,2	5	10,6
CNI	4	3,9	2	10,0	1	3,0	1	2,1
Comunidade Científica	1	1,0	1	5,0	-	-	-	-
Total	102	100,0	21	100,0	33	100,0	48	100,0
%	100,0		20,6		32,4		47,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir da proposta de resolução da 44ª reunião Extraord. CONAMA (versão suja).

Esse quadro mostra que uma grande parte das emendas apresentadas ao texto-base, aprovado na 44ª reunião, foi retirada pelos proponentes (47%), que eram, em sua maioria, representantes dos Governos Federal, Estadual e Municipal (64% das emendas retiradas). O quadro reflete, em grande medida, o trabalho desenvolvido pela Comissão de Negociação que, conforme o argumento do Coordenador (Gustavo Trindade - Consultor Jurídico do CONAMA), buscou estruturar os textos conciliatórios, para discussão no Plenário da 80ª reunião.

Enquanto a maioria das emendas retiradas (64%) e aprovadas (55%) era de autoria dos governos, entre as emendas rejeitadas, 88% eram de autoria das ONGs e entidades ambientalistas, e do MPF. Considerando que entre as emendas propostas pelo Planeta Verde e Vidágua cinco foram apresentadas em conjunto com o MPF e, entre estas, quatro foram rejeitadas e uma foi retirada, pode concluir-se que o MPF foi o ator que teve influência nula nesse processo, pois das 16 emendas que propôs (sozinho e em conjunto), dez foram rejeitadas e seis retiradas. Entre as emendas de autoria das ONGs, observou-se um grande número de emendas rejeitadas e retiradas (55% e 28,5%, respectivamente); apenas 16,5% foram aprovadas. Essa é mais uma demonstração do sucesso obtido com a coalizão dos grupos formados pelos governos e setores produtivos, favoráveis à aprovação da resolução no formato aprovado pelas instâncias anteriores. Da comparação dos Quadros 52 e 53 e levando-se em consideração os principais conflitos subjacentes ao processo, pode-se identificar o grau

de convergência e de divergência das posições entre os atores envolvidos no processo deliberativo.

Quadro 52 – Pontos de divergência nas discussões e votação final da proposta de resolução

Questão em foco	Atores / Argumentos	Convergência / divergência
<p>Art. 2º Parágrafo I c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho.</p>	<p>CNI - Durante todo o período de discussão da resolução na Câmara Técnica, tomou-se o cuidado de falar em atividade minerária, em geral, porque estava se remetendo exatamente a esse disposto no item C do inciso IV que define a utilidade pública. Ao fazer esse tipo de excepcionalidade, conforme se está definindo aqui, separando parte da atividade, tal como areia, saibro, cascalho e argila, o CONAMA está gerando um problema.</p>	<p>Divergência Vidágua e Comissão de Negociação</p>
	<p>Vidágua – Não aceita a proposta de rever itens já votados. Se a CNI errou em aceitar a proposta, lamenta, mas já foi votada. Não dá para ficar retomando, só porque o setor produtivo pressionou para que fosse revista essa questão. Areia há em todos os leitos de rio e em área urbana, neste país. Os rios urbanos estão todos assoreados e há muito lugar de onde se tirar areia. Não se pode admitir a exploração de areia em nascente.</p>	<p>Divergente em relação à CNI Convergente com a Comissão de Negociação</p>
	<p>ISA - Esse foi um dos pontos que criaram as condições para se ter uma negociação, que não era a negociação mais desejada pelo setor ambientalista. Mas foi a que este Plenário aprovou. O movimento ambientalista estava, no primeiro dia da última reunião, pressionado para uma votação que levaria ao resultado 37 x 35. Foram criadas as condições para um acordo. O ISA poderia apresentar recursos com “N” argumentos favoráveis a retrocesso em relação à aprovação e não o fez. Portanto, apelou à CNI que compreendesse que houve muito desgaste na última Plenária e esse passo para trás é um retrocesso.</p>	<p>Divergente em relação à CNI Convergente com a Comissão de Negociação</p>
<p>Inciso IV do Artigo 3º – <i>“averbação da Reserva Legal, excetuada a atividade de pesquisa mineral...”</i>.</p>	<p>CNI - Na redação original estava se fazendo uma exceção para o caso da pesquisa mineral porque a averbação da reserva já está prevista legalmente nos casos de domínio público e nos casos de propriedade do terreno. Como esta é uma resolução que trata da pesquisa e extração mineral em APPs, houve uma preocupação durante as câmaras técnicas de que não se confundissem as duas coisas, a propriedade da área com a exploração mineral, em particular nos casos onde está sendo realizada apenas a pesquisa, ou seja, onde não existe ainda o empreendimento em funcionamento</p>	<p>ANAMMA / CNI / MME versus IBAMA / MPF</p>
<p>Art. 7º Atividades de pesquisa e extração de mineral em APP ficam sujeitas à exigência de apresentação de EIA/RIMA e só poderão ser enquadradas pelo órgão ambiental competente como de utilidade pública, após aprovados os estudos técnicos e científicos apresentados pelo empreendedor.</p>	<p>Gov. de São Paulo - A atividade de pesquisa mineral é regulada pelo DNPM e este não concede título de superfície, mas de exploração mineral. Portanto, colocar para a atividade minerária qualquer exigência relacionada com a superfície quando o minerador não é dono da superfície, é impossível. No caso de o minerador ser também superficiário é lícito exigir a averbação da reserva legal. ANAMMA (Pará e Minas Gerais) – Necessidade de se fazer uma distinção clara entre: o que é pesquisa mineral e o que é lavra mineral. A proposta da CNI coloca que: “deve se exigir EIA/RIMA quando se tem guia de utilização”. CNI – Em relação ao caput do artigo. Trata-se de um tema muito polêmico na discussão, desde o grupo de sistematização, que a CNI tem uma restrição adicional, sugerida por essa redação, de se ter uma regra geral, tanto para a exploração quanto para a pesquisa. Não há nenhuma justificativa técnica a fim de que se faça para empreendimento de pesquisa um EIA/RIMA. ISA - Em vários momentos parece que existe dúvida em relação à capacidade do órgão ambiental estadual de dizer que determinadas atividades de pesquisa não tem significativo impacto, portanto não vai exigir EIA/RIMA, conforme está dito aqui na resolução.</p>	<p>ANAMMA / MME / CNI versus ISA / CEBRAC</p>

(continua)

Quadro 52 – Pontos de divergência nas discussões e votação final da proposta de resolução (continuação)

Questão em foco	Atores / Argumentos	Convergência / divergência
<p>Art. 7º Novo Parágrafo “A extração de rochas para uso direto na construção civil ficará condicionada ao disposto nos instrumentos de ordenamento territorial em escala definida pelo órgão ambiental competente”.</p>	<p>CNI – Em relação ao órgão ambiental competente, os municípios declararam que não têm como fazer isso. Que fique claro na Ata sobre esse aspecto. Então, fica não só a questão de quem faz, porque os municípios já disseram que não farão, como também a da escala. Não se pode criar uma resolução com tamanha insegurança jurídica. Tem-se que definir quem é o órgão competente para fazer esse ordenamento.</p> <p>CNM – Sobre a dificuldade que a inclusão desse artigo trará aos municípios. Aprovado o parágrafo novo, se não tiver um adendo a ele, a partir de amanhã quem não tiver esse ordenamento não pode mais fazer extração. E não há necessidade de dizer que os municípios não são obrigados a fazer o Ordenamento Territorial. Sobre a existência ou não de rochas, exploração de pedreiras que é uma competência de direito sobre a área minerária federal.</p> <p>MPF - Salienta a importância de definir que o município de fato implemente o seu Ordenamento Territorial – dispositivo previsto com a Constituição Federal, que o município tem a obrigatoriedade constitucional de implementar. Que seja mantido o dispositivo com relação à necessidade de implementação do Ordenamento Territorial.</p>	<p>CNI / CNM / Gov. Federal</p> <p>versus</p> <p>MPF / ISA</p>
<p>Art. 7º § 5º “Os depósitos estéreis de rejeitos sólidos somente poderão se localizar em APP quando não poluentes”.</p>	<p>CNI / CVRD - Não existe uma atividade de mineração onde se possa lavar sem que se possa dispor os seus rejeitos. No estágio atual não há ainda como utilizar áreas para disposição de rejeitos que não sejam vales onde existam APPs. Ainda não há essa tecnologia no Brasil nem em lugar nenhum do mundo.</p> <p>Planeta Verde - A proposta apresentada com o acréscimo feito pelo Governo de Minas Gerais não proíbe os dejetos em APPs. Diz que a colocação desses dejetos em APP se fará em casos excepcionais via licenciamento. O que não se pode é criar uma camisa de força para o órgão ambiental que vai licenciar esse empreendimento e que venha o empreendedor dizer: “<i>Eu tenho direito de usar as APPs como lixão</i>”. Não está proibida a colocação dos dejetos em APPs. Está dito, em caráter excepcional, mediante licenciamento.</p>	<p>Planeta Verde</p> <p>versus</p> <p>CNI</p>
<p>Art. 7º inclusão do § 7º “Análise de alternativas locacionais deverá considerar a disponibilidade do minério objeto de licença requerida independente da titularidade das lavras”.</p>	<p>CEBRAC - Não se trata de nenhum impedimento à lavra, simplesmente fazer uma análise racional do que existe daquele minério disponível, que é um bem da União, e independentemente da titularidade da lavra, porque se a deliberação ficar presa à titularidade, então não haverá alternativa locacional a ser analisada.</p> <p>CNI - É importante de se ressaltar que ninguém vai explorar uma lavra se ela não for técnica e economicamente viável. Ela só será explorada se for economicamente viável, portanto, não é possível vislumbrar aqui nenhuma adicionalidade ou nenhuma segurança a mais do que está sendo dado ao meio ambiente com a proposta apresentada. Ao contrário, o que se percebe é uma dificuldade de integrar esse dispositivo que está sendo proposto aos demais dispositivos já previstos tanto na resolução sobre APP quanto no processo de licenciamento ambiental.</p>	<p>ISA / CEBRAC / MPF</p> <p>versus</p> <p>CNI e Comissão de Negociação</p> <p>(A proposta da CNI de não inclusão foi aprovada).</p>

Fonte: Elaboração da autora a partir da transcrição da 80ª reunião CONAMA, disponível no site do CONAMA.

Os resultados da pesquisa mostram que uma das questões mais polêmicas de todo o processo diz respeito ao uso de APP pela atividade de mineração. Há evidência de que representantes dos governos não se opuseram a tal possibilidade. Nesse caso, os dados sugerem que havia um alto grau de convergência entre os interesses do grupo formado por

membros dos governos e os interesses dos representantes do setor da mineração. Os representantes do empresariado industrial do setor da mineração estiveram presentes e ativos nas duas reuniões da Comissão de Negociação, que se tornou o fórum privilegiado de discussão, de negociação e de deliberação em relação às emendas propostas. Por sua vez, representantes de ONGs e do MPF se posicionaram contra a autorização de uso das APPs para atividades econômicas em geral e mais particularmente para a exploração mineral.

Em função do grande número de emendas propostas ao texto-base, ainda não aprovadas no âmbito da Comissão de Negociação, e das divergências entre os diversos segmentos do CONAMA a respeito da matéria em discussão, a 80ª reunião do conselho foi marcada pela formação de agrupamentos. Ou seja, pela coalizão dos grupos, que é um dos métodos de participação mais utilizados pelos grupos de interesse, identificado pelos grupos como o método mais eficaz para influenciar nos processos deliberativos, conforme indicam os resultados de pesquisas desenvolvidas por Furlong (1997) e Furlong e Kerwin (2005).

Esses agrupamentos foram sendo constituídos ao longo de todo o processo de elaboração da proposta de resolução, em cada uma das instâncias de discussão e deliberação. Outros se formaram por ocasião das reuniões da comissão de negociação, que antecederam a 80ª reunião do CONAMA. Independente do momento, o que merece ser salientado é que o fenômeno sinalizou as afinidades de interesses dos grupos ali representados. No Quadro 53 estão dispostos os agrupamentos que mais se destacaram na fase final da deliberação.

Quadro 53 – Agrupamentos formados na etapa final do processo de discussão e deliberação da Resolução sobre APP – Comissão de Negociação e 80ª reunião

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
ANAMMA / CNI	Artigo 3º Inciso IV	IBAMA / MPF	Aprovada
Gov. Federal / ABEMA ANAMMA / CNI	Art. 3º, Parág. IV.	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
ANMMA / CNI / ONGs	Art. 7º, Inciso IV.	-	Rejeitada
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 de parág. VI	Planeta Verde / Vidágua / MPF	Aprovada
CNI / MJ	Art. 7º inclusão dos 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 referentes às questões em foco (2ª coluna do Quadro), foram retiradas da versão apreciada na 80ª reunião. Portanto, não necessariamente mantêm correspondência com a versão final, aprovada.

Em relação à votação pela inclusão dos incisos I e V, no artigo 7º¹³⁷, proposta pela CNI e Ministério da Justiça, o representante do Instituto Direito por um Planeta Verde, Herman Benjamin, reagiu negativamente, afirmando que houve reuniões de uma Comissão de Negociação, de harmonização das propostas, nas quais estiveram presentes os representantes do Governo Federal com posições fechadas. Portanto, era de se estranhar que, após essas reuniões, representantes do Governo Federal tivessem adotado posições diversas daquelas que foram postas na reunião.

A crítica do representante de entidades ambientalistas era destinada ao Ministério da Justiça que esteve presente na reunião da comissão de negociação, levando outras questões diferentes daquelas apresentadas. Diante disso, Herman Benjamin enfatizou, por fim, que não pretendia se insurgir contra a votação, mas que teria o direito de saber por que, nas duas reuniões de negociação, essa questão não foi discutida e fora trazida, intempestivamente, na fase final da deliberação. Assim, permanece a tensão entre ambientalistas, de um lado, representantes do Estado e dos setores produtivos, de outro.

O representante do ISA, por sua vez, enfatizou que os representantes das ONGs ambientalistas não estavam com pressa de aprovar a resolução. Haviam solicitado mais prazo para que todas as questões fossem discutidas, exatamente para que não houvesse necessidade de voltar a temas em relação aos quais não havia sido feita uma discussão mais profunda. No entanto, enfatizou que o Plenário havia decidido, com a veemente defesa da CNI, que a resolução fosse votada, às pressas. Por essa razão, infelizmente, tinha-se que enfrentar questões complexas, relevantes, importantes do ponto de vista econômico e do interesse coletivo, com muita rapidez, o que de fato não favorecia ninguém.

A votação do § 5º do artigo 7º, que trata da questão dos depósitos estéreis de rejeitos sólidos em APP, foi encaminhada, segundo duas propostas: proposta 1, texto original, texto-base, defendido pela CNI; proposta 2, defendida pelo Planeta Verde¹³⁸. O resultado foi: 35

¹³⁷ Art. 7º A intervenção ou a supressão de vegetação em APP para a extração de substâncias minerais, além do disposto nos Artigos 3º, 4º e 5º desta resolução, ficam sujeitas à apresentação de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o meio ambiente – EIA/ RIMA no processo de licenciamento ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais: I – demonstrem ser titular de direito mineral outorgado pelo órgão competente do MME, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente; V – sejam compatíveis com as diretrizes do plano de recursos hídricos, quando houver.

¹³⁸ Proposta do MMA / Planeta Verde / MPF – § 5º. Os depósitos de estéril e rejeitos sólidos somente poderão se localizar em APP quando não tóxicos ou perigosos poluentes forem utilizados para recuperação da área. Ou, § 5º. Em nenhuma hipótese os depósitos de estéreis e rejeitos sólidos poderão se localizar em APPs no entorno de nascentes e margens de corpo de água. Proposta aprovada – § 5º. Os depósitos de estéril e rejeitos, os sistemas de tratamento de efluentes, de beneficiamento e de infra-estrutura das atividades minerárias, somente poderão

votos para a proposta 1 e 31 votos para a proposta 2. Quem votou com quem, está sintetizado no Quadro 54.

Quadro 54 – Resultado da votação do § 5º do Art. 7º, segundo o segmento, na 80ª reunião

Segmentos	Proposta 1 CNI	Segmentos	Proposta 2 – ONG's
Setores produtivos: CNI, CNA, CNC e Setor Florestal.	07	ONG's	11
Governos Estaduais	12	Governos Estaduais	03
ABES	01	ANAMMA	05
ANA	01	IBAMA	01
CNM	01	Comunidade Científica	01
Governo Federal: MME, MDA, MAPA, Min. Cidades, Ciência e Tecnologia, Cultura, Transporte, SEAP, Secretaria de Acompanhamento de Estudos Institucionais, Casa Civil, Comando do Exército	11	Governo Federal: MMA, MIN, MEC, Min. Esporte, Relações Exteriores, Trabalho, Secretaria Especial de Mulheres, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria de Relações Institucionais.	09
Membro Honorário	01	Comunidade Indígena	01
CNCG	01		
Total	35		31

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

Em outra votação nominal, referente ao artigo 10 Inciso I, foi possível identificar a posição fechada dos representantes do Governo Federal, de um lado, e a articulação dos grupos de interesses ligados aos setores produtivos com a grande maioria dos representantes dos Governos Estaduais, e entidades estaduais e municipais de meio ambiente, de outro.

Art. 10 A intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente – APP, para a regularização fundiária ou urbanística sustentável poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, uma vez atendido o disposto nos Artigos 3º, 4º e 5º desta resolução, além dos seguintes requisitos e condições: I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais (correspondente ao Art. 9º do texto aprovado).

A coalizão formada pelos grupos empresariais e grupos que representavam os interesses dos governos estaduais e municipais defendeu um regramento mais flexível ou mais abrangente em relação às situações previstas em que poderia haver autorização para regularização fundiária em APPs situadas em áreas urbanas. A coalizão liderada pelo Governo Federal e ONGs, por sua vez, defendeu a posição de que houvesse regularização fundiária urbanística em APPs só para residências destinadas à população de baixa renda. O Quadro 55 mostra a composição dos dois blocos e o resultado da votação.

intervir em Área de Preservação Permanente em casos excepcionais, reconhecidos em processo de licenciamento pelo órgão ambiental competente, atendido o disposto no inciso I do artigo 3º desta resolução.

Quadro 55 – Resultado da votação do Inciso I Art. 10º, segundo o segmento, na 80ª reunião

Segmentos	Proposta 1 Gov. Federal	Segmentos	Proposta 2 ANAMMA
Governo Federal	20	Governos estaduais:	11
ONGs	9	Setores produtivos: CNI, CNA, CNC, Setor Florestal.	7
Governos estaduais	1	ANAMMA	3
IBAMA	1	Governos municipais	1
ABES e ABEMA	2	CNM	1
Comunidade Científica	1	SEAP	1
Comunidade Indígena	1	Comando do Exército	1
ANA	1	CNCG	1
Membro Honorário	1		
Total	37		26

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

Com raras exceções, as diversas situações de coalizão dos grupos de interesse, na etapa final do processo de elaboração da Resolução 369, refletem, em grande medida, as convergências e divergências que se manifestaram durante todo o processo de elaboração dessa resolução. A maioria das coalizões bem sucedidas, especialmente no âmbito do plenário, foi formada por representantes dos governos e representantes dos setores produtivos, conforme evidências mostradas no Quadro 53.

Em relação aos resultados alcançados pelas coalizões dos grupos que formavam a maioria, deve-se ressaltar as condições procedimentais que, conseqüentemente, geram ou 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 Federal, Estadual e Municipal formam a maioria e, além disso, dispõem de recursos humanos especializados e inteiramente engajados nos processos de elaboração de políticas públicas, assim como têm acúmulo de conhecimento sobre processos governamentais, ou seja, sobre os procedimentos próprios de elaboração de leis e regras.

Representantes dos setores produtivos, por sua vez, não são maioria, mas dispõem não só 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 com outros grupos e de informações técnicas e procedimentais para apresentar propostas e emendas à proposta de resolução. Enfim, os grupos empresariais têm recursos financeiros e humanos dotados de expertise, que sabem

utilizar estratégias procedimentais para transformar acesso em participação efetiva e, dependendo das circunstâncias, em influência.

As organizações ambientalistas, por sua vez, além de não formarem maioria no CONAMA, constituem um grupo que não dispõe dos recursos financeiros e humanos no mesmo volume que caracteriza as organizações empresariais. Estas têm grande conhecimento em relação aos processos e procedimentos governamentais e dispõem de muitos representantes nos governos. Além disso, as organizações ambientalistas, na maioria das vezes, defendem a implementação de regras ambientais mais restritivas, o que as torna um grupo pouco receptivo a certas coalizões que defendem maior flexibilização das regras.

De acordo com análises desenvolvidas por teóricos da participação, conforme enfatizado por Dagnino (2002: 283), participação efetiva exige, entre outras coisas, investimento de tempo e energia; exige disponibilidade de recursos humanos tecnicamente qualificados, características que representantes da sociedade civil, em geral, não dispõem de modo permanente. Na ausência 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.

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

O processo de elaboração da Resolução 369 exemplifica a dificuldade de se chegar a um consenso em relação a uma norma ambiental quando a deliberação se dá segundo procedimentos e normas que potencializam a capacidade de mobilização política e de articulação de grupos diretamente interessados em influenciar na regulação a ser imposta.

De acordo com o que foi analisado até aqui, o CONAMA é uma instância política cuja estrutura e funcionamento possibilitam o acesso e a participação de diferentes grupos de interesse. Por essa razão, constitui-se importante espaço público de decisão política, espaço de participação dos grupos empresariais e dos movimentos sociais ambientalistas no processo de elaboração de normas ambientais. Conforme foi visto, o acesso desses grupos em todas as etapas do processo de elaboração das normas ambientais é previsto e assegurado regimentalmente. Portanto, os procedimentos adotados no âmbito do CONAMA oferecem oportunidades para que os grupos participem dos processos de elaboração das regras ambientais e por causa disso, influenciem seus formatos, ou seja, influenciem as diretrizes das ações governamentais para o meio ambiente, ali elaboradas.

Em que condições o acesso, que é assegurado regimentalmente, se traduz em participação efetiva e em influência do grupo de interesse? Os resultados da pesquisa confirmam ou refutam as teses que dizem que o acesso é igual à influência? Se as regras oferecem oportunidades para que todos os grupos participem da elaboração das normas ambientais, no âmbito do CONAMA, por que as organizações empresariais participam de todas as etapas de elaboração das resoluções mais do que os grupos ambientalistas?

Os recursos e as estratégias utilizadas pelos grupos empresariais, a habilidade de seus representantes para transformar esses recursos em ações concretas para atingir os seus objetivos e o grau de compatibilidade de suas propostas com as propostas ou posições defendidas pela maioria ali representada, são fatores que determinam o seu poder de influência.

Os recursos financeiros e humanos dos grupos empresariais que participaram do processo de elaboração da Resolução 369 do CONAMA, com destaque para o empresariado industrial, objeto deste estudo, podem ser medidos com base na capacidade de mobilização de seus membros para participar, direta e indiretamente, de todas as etapas do processo de elaboração dessa resolução, conforme foi demonstrado com os dados referentes ao número de

representantes dos setores produtivos nas reuniões de grupos de trabalho e das câmaras técnicas.

Nas reuniões do último grupo de trabalho, a participação de representantes do empresariado industrial, entre organizações corporativas, extra-corporativas e empresas, chegou a representar 36% do total de participantes, enquanto as entidades e associações ambientalistas não chegaram a representar 10% desse total. Além de numericamente expressiva, outro indicador da participação efetiva do empresariado industrial, no âmbito do GT, foi a apresentação de proposta para o item “APP e mineração”, elaborada por um conjunto de entidades que representam os interesses do setor, no Brasil. Nas reuniões das Câmaras Técnicas, além da participação efetiva do representante do grupo como membro do CONAMA, outros membros do setor empresarial participaram das discussões, embora sem direito a voto.

Os resultados da pesquisa mostram que a apresentação de emendas e a construção de coalizão com outros grupos foram os principais recursos utilizados para influenciar o conteúdo da norma ambiental, no âmbito das câmaras técnicas e no plenário. Tais resultados são similares aos resultados encontrados por diversos estudiosos de grupos de interesse que analisam o efeito da habilidade de um grupo de interesse para formar coalizões com outros grupos sobre a sua capacidade de influenciar nas decisões políticas. Estudos desenvolvidos por Schlozman e Tierney (1986 apud FURLONG, 1997) mostram que 90% das organizações pesquisadas formam coalizões com outros grupos quando procuram exercer influência, especialmente em circunstâncias difíceis, ou seja, quando decisões políticas relativas a temas polêmicos ameaçam os seus interesses. Em estudo realizado por Furlong, a importância da habilidade de um grupo em formar coalizão com outros grupos para influenciar na elaboração de regras foi apontada por 70% das organizações entrevistadas, que classificaram esse tipo de aliança como um dos métodos de participação mais eficaz. A pesquisa realizada sobre a participação do empresariado industrial no CONAMA mostra que formar coalizão com outros grupos foi um recurso amplamente utilizado, especialmente no plenário, o que potencializou a influência desse grupo.

Conforme a literatura política mostra, a participação de grupos de pressão no Congresso e nas agências regulatórias ou em espaços públicos, como o CONAMA, requer recursos financeiros a fim de que esses grupos possam investir na formação de um quadro de funcionários especializados para participar, de forma sistemática e exclusiva, como membros de comitês consultivos e de negociação ou como lobistas nas diversas instâncias políticas do

Legislativo e do Executivo. Portanto, participar em audiências públicas, em conselhos, a exemplo do CONAMA, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do CDES e do CNDI, além de fazer *lobby* no Congresso, requer acúmulo de conhecimento técnico e de procedimentos do funcionamento das instâncias políticas, além de habilidade para influenciar atores políticos estratégicos nas decisões políticas. Em outros termos, requer expertise em temas específicos e muitas vezes complexos. Conforme sugeriu Wright (1996 apud FURLONG; KERWIN, 2005), organizações empresariais fazem mais *lobbies* nas agências do Executivo, do que outras organizações, graças à sua superior expertise em questões legais e administrativas. Então, com base nesses estudos, pode-se afirmar que essas organizações são mais bem sucedidas por causa de sua expertise?

Embora medir a influência de grupos de interesse sobre decisões políticas seja tarefa difícil para estudiosos da Ciência Política, alguns estudos sugerem que existe uma relação estreita entre acesso e influência. De acordo com os argumentos de Furlong (1997: 329), a quantidade de acesso pode afetar, seriamente, a quantidade de influência que um grupo de interesse tem sobre uma determinada instância de decisão política.

Em suas pesquisas sobre participação de grupos de interesse em processos de elaboração de regras, Furlong sugere, em termos metodológicos, que o acesso pode ser medido a partir de mecanismos de relacionamento usados por grupos com agências burocráticas, com o legislativo ou com outras instâncias políticas deliberativas. Tais mecanismos incluem: fornecer propostas, informações e argumentos, por escrito, para elaboradores de política; participar de audiências públicas; ser membro de comitês consultivos; mobilizar membros para participar diretamente da elaboração de regras; fazer contatos pessoais com funcionários de agências regulatórias, antes e após a divulgação de decisões; além de entrar com requerimentos e abaixo-assinados para iniciar um processo de elaboração de regras.

Admitindo que o volume do acesso tem estreita relação com a quantidade da influência e considerando, com base nos resultados da pesquisa, que o empresariado industrial faz uso de todos os mecanismos formais e informais de que pode dispor para acessar as instâncias consultivas e deliberativas do CONAMA, então há evidências de que esse grupo influencia as diretivas da política ambiental ali produzidas.

Além dos recursos, humanos e financeiros, da habilidade para participar dos processos de elaboração de política, da habilidade para formar coalizões com outros grupos, da habilidade em fazer uso de estratégias procedimentais, como apresentar propostas e

emendas, outro fator que tem impacto sobre o grau de influência de um grupo de interesse é a compatibilidade de suas propostas com as propostas ou posições defendidas por atores políticos relevantes. Conforme os argumentos de Keefe (1988 apud FURLONG, 1997), apresentados anteriormente, 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 coesividade de seus membros e da compatibilidade de sua proposta com valores tradicionais predominantes na sociedade.

Um forte indicador da compatibilidade da posição defendida pelos representantes do empresariado industrial e a posição de atores políticos relevantes, no âmbito do CONAMA, 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 Área de Preservação Permanente. Apesar de todos os argumentos e recursos utilizados pelos grupos contrários a essa posição (MP e ONGs ambientalistas), a resolução aprovada incorporou esta importante demanda do empresariado industrial, apoiada por vários segmentos do CONAMA, além de outras, não menos importantes, relacionadas a depósitos estéreis de rejeitos sólidos em APP e análise de alternativa locacional para o empreendimento, conforme destaques no Quadro 52.

Em síntese, o sucesso da participação do empresariado industrial no processo de elaboração da Resolução 369 é resultante do grau significativo de mobilização e organização desse grupo, da disponibilidade de recursos humanos tecnicamente qualificados e de sua habilidade para transformar o acesso ao CONAMA em participação efetiva, utilizando de recursos regimentalmente aceitos, como a apresentação de propostas e de emendas e de formação de coalizões com outros grupos. Além disso, o grau de sucesso da participação desse grupo reflete, em boa medida, a coincidência de seus interesses com os interesses de representantes dos governos, que formam a maioria neste importante espaço público, que é o CONAMA.

4.2 – Resolução 371: regulamentação da compensação ambiental e interesses empresariais

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).

O processo que resultou na Resolução 371, aprovada em abril de 2006, teve início na 68ª reunião ordinária do CONAMA, em dezembro de 2002, quando foi instituído o Grupo de Trabalho para discutir e propor soluções referentes a compensações ambientais.

A compensação ambiental foi instituída pela Lei 9.985, de 2000, que criou o SNUC. Essa lei determina que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto para o meio ambiente, o empreendedor é obrigado a investir em Unidades de Conservação (UCs) para compensar os danos causados. A lei vale tanto para empreendimentos privados, quanto para públicos.

Dada a importância dos recursos oriundos de compensação ambiental ou do licenciamento para a proteção do meio ambiente, um conjunto de trinta conselheiros do CONAMA, formado por representantes de ONGs ambientalistas e do IBAMA, assinou moção solicitando a criação de um grupo de trabalho (GT) para discutir e propor resolução que tratasse de questões referentes à compensação ambiental, estabelecendo critérios para o planejamento, recepção e aplicação dos recursos obrigatórios destinados à estruturação de unidades de conservação, a serem adotados por órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental no âmbito federal (Moção nº 41 de 05/12/2002 – Arquivos do CONAMA). O GT criado para tratar das “Compensações Ambientais destinadas às UCs”, conforme o estabelecido pela Lei 9.985, de 2000, em atendimento à solicitação dos conselheiros, preparou o caminho que levou à Resolução 371/2006.

Antes de descrever e analisar o processo de elaboração dessa resolução é conveniente esclarecer em que consiste a Unidade de Conservação (UC) e qual é a relação entre Licenciamento Ambiental (LA), Compensação Ambiental e UC. A partir do entendimento das bases legais e conceituais dessas questões é possível compreender a razão da forte mobilização política do empresariado industrial, visando a participar e a influenciar o processo de sua regulamentação, bem como os conflitos a que deu origem esse processo deliberativo.

As bases legais da Resolução 371 estão na Lei 9.985, de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal.

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As Unidades de Conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas, conforme Art. 7º da Lei 9.985: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral estiveram no centro do debate da resolução 371 por serem criadas e mantidas com recursos advindos da compensação ambiental, conforme determinado pelo artigo 36º da Lei do SNUC.

O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei (Art. 7º § 1º). O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de UCs: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre (Art. 8º).

As bases legais da relação entre LA, UCs e Compensação Ambiental estão no Capítulo IV da Lei do SNUC, que trata da criação, implantação e gestão das UCs:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Além da Lei do SNUC, outra base legal da Resolução 371 é o Decreto 4.340, de 2002.

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais. (Redação dada pelo Decreto 5.566, de 2005).

Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no caput.

Portanto, a Resolução 371 advém da necessidade de regulamentar a Lei do SNUC, estabelecendo critérios para o planejamento, a recepção e a aplicação dos recursos oriundos de compensação ambiental, obrigatórios nos casos previstos no art. 36º, que devem ser destinados à manutenção de unidades de conservação.

4.2.1 – Dinâmica de produção da resolução e articulação dos interesses em confronto

A tramitação do processo de elaboração da proposta de resolução sobre compensação ambiental ocorreu de acordo com o previsto no Regimento Interno do CONAMA. O processo teve início com a criação do Grupo de Trabalho denominado “GT Compensações Financeiras destinadas às Unidades de Conservação”, conforme Moção CONAMA nº 41, aprovada na 68ª Reunião Ordinária, em dezembro de 2002. Em função de questões polêmicas levantadas pelos participantes da 2ª reunião do grupo, este passou a ser denominado de “GT Regulamentação do Planejamento, Recepção e Aplicação das Medidas Compensatórias do Art. 36 da Lei do SNUC”, que elaborou a proposta de resolução. Em seguida, essa proposta foi encaminhada à “Câmara Técnica de Unidade de Conservação e demais Áreas Protegidas” (CTUC)¹³⁹, que a encaminhou, após discussão e aprovação, à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ); após apreciação por esta, foi encaminhada para votação e aprovação pelo plenário do CONAMA. O processo teve início em outubro de 2003 e terminou em março de 2006.

Entre o ato de criação do GT responsável pela discussão e proposição da resolução e o início do processo de elaboração da proposta de resolução transcorreram dez meses. A demora pode ter decorrido das mudanças no cenário político-institucional, em virtude da

¹³⁹ De acordo com o Regimento Interno do CONAMA, a Câmara de Unidade de Conservação e demais Áreas Protegidas tem como objetivo principal fazer a regulamentação da Lei do SNUC - Lei 9.985 e do Decreto 4.340 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

eleição presidencial. No novo cenário político, novos e velhos atores, reposicionados, deram início à discussão que resultaria na Resolução 371, por ocasião da 3ª Reunião da CTUC (16/10/2003). O Quadro 4 (Anexo VII) sintetiza todas as etapas do processo de elaboração da resolução.

Naquela ocasião, a CTUC era composta pelos seguintes representantes: Governo do Rio de Janeiro – Maurício Lobo (Presidente da Câmara Técnica); Rodrigo Mendonça, representante das ONGs-Sudeste – APEDEMA (relator); Maurício Mercadante, representante do MMA; João Carlos Petribu, da CNA – representante dos setores produtivos; Josecélia Pontes, representante do Governo do Estado da Paraíba; João Batista Monsã, representante da ADEMA – SP (Associação Civil em defesa dos recursos naturais, indicada pelo Presidente da República); Damaris Seraphin, representante da ANAMMA, região Sul.

Embora o plenário do CONAMA já tivesse aprovado a criação do GT, o processo de elaboração da Resolução 371 começou com um Seminário Técnico, no âmbito da 3ª reunião da CTUC, quando representantes do IBAMA apresentaram temas que iriam subsidiar a discussão sobre compensação ambiental, tanto no âmbito do GT, quanto na Câmara Técnica. Os temas apresentados pelo IBAMA foram: situação atual das UCs em nível federal; compensações financeiras e o licenciamento de atividades. Sobre o primeiro tema, pretendia-se mostrar o cenário das UCs federais aos participantes (Quadro 56).

Quadro 56 - Unidades de Conservação Federal, segundo a categoria de uso, área e percentual em relação ao total da área do continente brasileiro.

Grupos	Categoria	Área das UC (ha)	%
Proteção Integral	Parques Nacionais	16.615.516,37	1,94%
	Estações Ecológicas	3.795.173,58	0,44%
	Reservas Biológicas	3.396.911,11	0,40%
	Refúgio de Vida Silvestre	128.521,30	0,02%
	Reservas Ecológicas	127,19	0,00%
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	6.516.177,60	0,76%
	Área de Relevante Interesse Ecológico	43.165,17	0,01%
	Florestas Nacionais	18.387.780,34	2,15
	Reservas Extrativistas	4.987.275,48	0,58%

Fonte: Apresentação do IBAMA – 3ª reunião da CT Unidade de Conservação e demais áreas protegidas.

Com a apresentação do segundo tema, “compensações financeiras e o licenciamento de atividades”, o representante do IBAMA procurou enfatizar as aplicações dos recursos financeiros provenientes dos processos de licenciamento como compensações ambientais. O objetivo do IBAMA era, essencialmente, apresentar uma proposta para definição da porcentagem de recursos destinados a este fim, considerando diversas variáveis como o grau

de impacto ambiental e o tipo de atividade, entre outras. Em função da complexidade do tema, alguns participantes – representantes de ONGs ambientalistas, da CNA e do próprio IBAMA –, fizeram intervenções em relação às questões mais polêmicas, referentes à gestão dos recursos, ao cálculo da compensação e à regularização fundiária das UCs. Ao final, conclui-se que a proposta do IBAMA ainda estava em construção, seu conteúdo demandando mais esclarecimento e detalhamento.

Na primeira reunião do GT¹⁴⁰, foram destacados três temas, que deveriam ser abordados nas discussões e proposições do grupo, a saber: metodologia de valoração do grau de impacto para aplicação da compensação ambiental; critérios para a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental; e fluxo que segue ou deve seguir os recursos destinados à compensação ambiental. Em relação ao segundo tema, mais três pontos destacaram-se como relevantes para serem abordados pelo GT: qual(is) unidade(s) de conservação deve(m) ser contemplada(s) com os recursos da compensação (além daquelas legalmente previstas – UCs afetadas pelo empreendimento); qual o critério de distribuição do percentual entre as UCs escolhidas pelo órgão ambiental para serem beneficiadas; avaliação sobre a necessidade de estabelecimento de critérios de “avaliação qualitativa” das UCs, a fim de subsidiar a escolha pelo órgão ambiental¹⁴¹.

As divergências entre os participantes do GT, conselheiros e convidados, apareceram desde o início dos trabalhos. Em linhas gerais, resultavam de interpretações distintas dos grupos de interesse 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.

Conforme o previsto no Regimento Interno do CONAMA, o GT é o fórum onde se dá a discussão e a elaboração da proposta de resolução, que será encaminhada, posteriormente, à Câmara Técnica. A discussão das proposições no GT é aberta à participação de não-conselheiros, o que torna o grupo de trabalho um espaço amplo de discussão, podendo envolver os mais diversos segmentos da sociedade, especialmente aqueles grupos que vêm a possibilidade de ameaça aos seus interesses, em função do que vai ser deliberado naquele fórum. O Quadro 57 lista os participantes do GT, entre conselheiros e convidados.

¹⁴⁰ A primeira reunião do GT ocorreu em fevereiro de 2004, sob a coordenação do representante do Governo da Paraíba (José Ernesto / SUDEMA – PB). Nessa ocasião foram definidos os relatores do GT: um representante do MMA e um representante da CNI.

¹⁴¹ Informações retiradas da Memória da 1ª Reunião do GT (Disponível do site do CONAMA. Acesso em março de 2007).

Quadro 57 – Participantes das reuniões do “GT Compensações Ambientais”

Reuniões do GT	1ª reunião	2ª reunião	3ª reunião	4ª reunião	5ª reunião
Representantes dos governos federal, estaduais e municipais, IBAMA e CONAMA	34 52,3%	57 52,4%	34 52,3%	Nd	Nd
Representantes de empresas Estatais e Autarquias (Energia e Petróleo)	10 15,4%	17 15,6%	07 10,8%	Nd	Nd
Representantes dos Setores Produtivos: CNI, CNA, FIEMG, FIEMA, CEBDS, IBP, CVRD, AngloGold do Brasil, SAMA, Sindiextra, Rio Tinto Brasil, Shell do Brasil e BP Brasil, Mercedes Benz.	18 27,7%	28 25,7%	20 30,8%	Nd	Nd
Representantes de Entidades e Associações Ambientalistas	02 3,1%	03 2,7%	03 4,6%	Nd	Nd
Outros participantes: OAB, UFRJ, Unesco, etc.	01 1,5%	04 3,6%	01 1,5%	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 dos participantes das reuniões do GT. Disponível nos anexos do processo.

Nota: Na 2ª e 3ª reunião foi considerado o número de participantes do segundo dia de reunião. O número de participantes por segmentos não estava disponível para as duas últimas reuniões do GT.

De acordo com a avaliação do CONAMA, as reuniões do GT registraram a presença de um número de participantes, entre convidados e conselheiros, acima da média verificada nas reuniões de outros grupos de trabalho criados nesse conselho. O grande número de participantes pode ser interpretado como reflexo do interesse de grupos em relação à matéria discutida, conforme observação do próprio CONAMA. Entre os participantes, destacaram-se os representantes dos Governos (Federal, Estadual e Municipal) e das empresas (públicas e privadas) do ramo da extração mineral.

Nas três primeiras reuniões do GT, 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, que participam do CONAMA na condição de conselheiros, representantes formais dos setores produtivos, outras organizações empresariais participaram das reuniões deste grupo, entre elas:

- CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável;
- IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás;
- IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração;
- FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais;
- FIEMA – Federação das Indústrias do Estado do Maranhão,
- SINDIEXTRA – Sindicato das Indústrias Extrativas de Minas Gerais.

A participação do empresariado industrial chama a atenção não só pela presença das organizações empresariais (corporativas e extra-corporativas), conforme referência anterior, mas também, e acima de tudo, pela participação de representantes de grandes empresas do

segmento da indústria de exploração mineral, tais como: CVRD, Rio Tinto Mineração, AngloGold do Brasil, SAMA S.A., Mineração Rio do Norte, Shell do Brasil e BP Brasil.

A notável participação dos representantes de grandes empresas nas reuniões desse grupo de trabalho é uma demonstração de articulação e de pressão 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 de seu ramo causarem significativo impacto ambiental, o que os enquadra, portanto, na situação observada no Artigo 36º da Lei do SNUC: “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral”.

Além da expressiva participação de representantes de empresas privadas, merece destaque a participação de representantes de empresas públicas, de economia mista e autarquias ligadas ao setor de energia elétrica, petróleo e mineração, tais como: Eletrobrás, Eletronorte, Furnas, Petrobrás, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Paralelamente, verifica-se a reduzida presença de representantes de entidades ambientalistas nas reuniões desse grupo de trabalho (menos de 5% do total de participantes), se comparada ao número de representantes dos setores produtivos e representantes dos governos. Destacaram-se os representantes da ONGs SOS Mata Atlântica e da AMDA.

A 2ª reunião do GT, realizada em março de 2004, foi crucial e merece referência neste estudo em função do rumo das discussões, que veio a nortear toda a dinâmica posterior de produção da resolução. A razão do grande número de participantes – 109, entre conselheiros e convidados (Quadro 57) – estava na complexidade do tema em debate: metodologia de valoração do grau de impacto para aplicação da compensação ambiental, o qual suscitou muitas polêmicas. Nesse momento, a título de contribuição técnica para o grupo, foram apresentados dois painéis: roteiro metodológico das compensações ambientais, pelo IBAMA; experiências de aplicações das metodologias relativas à compensação ambiental, pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) de Minas Gerais e pelo governo de Santa Catarina. No centro do debate foi colocada, pela maioria dos participantes, de forma enfática, a questão das normas e dos critérios para efeito de cálculo da compensação, definidos no artigo 36 da Lei do SNUC, bastante criticada pelos representantes do empresariado.

O foco da discussão e da polêmica entre os participantes da 2ª reunião do grupo de trabalho, em vez de ser a regulamentação do planejamento, da recepção e da aplicação da compensação ambiental – objetivo principal daquele grupo –, foi a indefinição de conceitos basilares que norteiam a política de compensação ambiental – por exemplo, *significativo impacto ambiental* –, além do montante de recursos a ser destinado para este fim e os critérios para efeitos do cálculo. Ao enfatizar essas questões, os representantes do empresariado tanto da esfera privada, quanto das estatais e autarquias ali presentes (41% do total de participantes), consideraram de suma importância para o encaminhamento das discussões e deliberações acerca do tema, o esclarecimento de alguns pontos: definição de conceitos, análise das contribuições metodológicas do IBAMA, definição dos limites da resolução e detalhamento do fluxo financeiro dos recursos auferidos pela compensação ambiental.

Ao final das discussões, foi deliberado que os participantes poderiam enviar propostas sobre os critérios orientadores da metodologia de cobrança da compensação ambiental para a Secretaria Executiva do CONAMA. Essas propostas seriam sistematizadas pelos relatores do GT, formando a primeira versão da Resolução.

Em virtude da intensidade de questões polêmicas levantadas pelos participantes da 2ª reunião do GT, houve reação por parte do CONAMA quanto à dinâmica de condução dos trabalhos no grupo. De acordo com o conselheiro do CONAMA, Nilo Diniz, os debates ocorridos no GT conduziram para temas que fugiam aos propósitos do grupo. Por essa razão, o conselheiro solicitou que a Câmara Técnica analisasse o escopo do GT e a oportunidade de expandi-lo. Atendendo à solicitação, as deliberações tomadas no âmbito da reunião da CTUC, realizada três meses após a 2ª reunião do GT, mudaram o objeto e o objetivo a ser alcançado pelo grupo de trabalho. Por sugestão da direção do CONAMA, houve mudança, até mesmo, na denominação do GT, como forma de anunciar a mudança do escopo do grupo e evitar o acirramento da tensão e do conflito entre os participantes. De “Grupo de Trabalho sobre compensação ambiental” passou-se a “Grupo de Trabalho sobre regulamentação do planejamento, recepção e aplicação das medidas compensatórias do Art. 36 da Lei do SNUC”. Passou-se de uma perspectiva muito abrangente do escopo do grupo de trabalho para uma bem delimitada, o que evitaria que as discussões entre os participantes fossem conduzidas para temas que extrapolassem os propósitos aprovados quando da criação do grupo.

A apresentação e o debate da proposta de resolução consolidada pelos relatores, a partir das sugestões encaminhadas pelos participantes das primeiras reuniões do grupo, ocorreram na 3ª reunião. Entre os autores das sugestões que foram incorporadas na “versão zero” da proposta de resolução, destacaram-se: o MME, o MMA, a Associação Brasileira de Alumínio (ABAL), o ICF Consultoria do Brasil, a CNI, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA), o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso do Sul (SEMA-MS). O número e o teor das proposições serão examinados no próximo item.

Em síntese, as sugestões apresentadas para serem incorporadas na proposta de resolução a ser consolidada pelo GT pelos dois maiores grupos que participaram das reuniões – governos e setores produtivos – se diferenciavam em termos gerais e específicos. As sugestões apresentadas pelos dois grupos refletiam a essência do debate e das divergências entre os participantes da 2ª reunião do grupo de trabalho, 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 Estado (das três esferas do governo), de um lado, e os representantes dos setores produtivos, de outro, marcou os debates e as deliberações sobre a resolução que trata da regulamentação do planejamento, da recepção e da aplicação da compensação ambiental.

O Quadro 58 apresenta as diferentes posições dos grupos em relação às questões mais polêmicas de todo o processo de discussão.

Quadro 58 – Sugestões dos grupos a serem incorporadas na 1ª versão da proposta de resolução

Setores proponentes	
Governos: federal e estaduais	Setores produtivos
MMA e MME / FATMA, IDEMA e SEMA-MS	CNI / ABAL / ICF
<p>Art. 1º. Esta Resolução estabelece diretrizes gerais para o cálculo do montante e a aplicação dos recursos da compensação ambiental decorrentes dos impactos causados pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA e conforme o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000 e o Decreto 4.340/02.</p>	<p>Art. 1º. Esta Resolução estabelece diretrizes e critérios para a definição do grau de impacto causado pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, da aplicação e do fluxo de recursos da compensação ambiental, de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000.</p>
<p>Art. 2º. O órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto ambiental, com fundamento em base técnica científica específica, avaliando os impactos ambientais não mitigáveis identificados no processo de licenciamento, com base em EIA/RIMA.</p>	<p>Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:</p> <p>I – significativo impacto ambiental sujeito a compensação ambiental, a alteração negativa permanente, irreversível e de alta magnitude, não mitigável das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante dos empreendimentos que afetam a capacidade de suporte do ecossistema e o uso direto dos recursos ambientais (ABAL).</p> <p>I – impacto ambiental significativo, cuja definição para fins de compensação ambiental refere-se a qualquer alteração <u>de alta magnitude</u> das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem a capacidade de suporte do ecossistema e o uso direto dos recursos ambientais. Excluem-se desta definição os impactos decorrentes de acidentes por serem objeto de legislação específica. (ICF)</p>
<p>Art. 4º. O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da licença prévia ou licença instalação, quando a PL não for exigida.</p>	<p>Art. 9º. O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para a compensação ambiental da implantação de empreendimento de significativo impacto ambiental não poderá ser inferior a meio por cento nem superior a um por cento dos custos previstos para a implantação do empreendimento.</p> <p>§ 1º. Os empreendimentos de utilidade pública, de interesse social e infra-estrutura terão o valor da compensação ambiental fixado em meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.</p>

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponíveis no Site do CONAMA: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/FD1ECA5E/PropResolGTCompV0>>. Acesso em abril/2007.

A apresentação de propostas no âmbito do grupo de trabalho é um recurso utilizado pelos grupos de interesse como forma de participar efetivamente do processo, visando a influenciar na formatação das idéias que serão debatidas naquela instância e que formarão o embrião da resolução. As idéias ali apresentadas, discutidas e sistematizadas são a base do que será deliberado pelas câmaras técnicas e pelo plenário. Embora o grupo de trabalho não seja um espaço público deliberativo, ele é criado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias específicas, de competência da Câmara Técnica que o criou¹⁴². Portanto, as idéias e os argumentos apresentados pelos grupos de interesses, no âmbito desta instância, podem influenciar no formato final da resolução. Daí a importância de ter acesso a esse espaço e de transformar esse acesso, que é regimentalmente assegurado, em participação efetiva.

Vale ressaltar que as regras procedimentais em relação aos grupos de trabalho, ao mesmo tempo que determinam que o GT é um espaço aberto, ou seja, que é garantida a participação de todos os interessados na discussão, também criam a possibilidade de haver uma filtragem ou pré-seleção entre possíveis interessados nessa participação. Essa filtragem é feita pelos membros da Câmara Técnica e por conselheiros do CONAMA, que indicam órgãos, entidades e especialistas para integrarem os grupos, conforme prevê o Artigo 38 do Regimento Interno.

§ 1º: os Grupos de Trabalho reunir-se-ão em sessão pública, garantida a participação dos especialistas convidados e demais membros da sociedade interessados na discussão.

§ 5º: os membros da Câmara Técnica representantes dos setores interessados serão responsáveis pela indicação à Secretaria-Executiva, antes da primeira reunião do Grupo de Trabalho, ou a qualquer tempo, dos órgãos, entidades e especialistas que devem ser convidados a participar dos Grupos de Trabalho criados.

§ 6º: os conselheiros do CONAMA serão solicitados a indicar, antes da primeira reunião do Grupo de Trabalho, especialistas para integrar os Grupos de Trabalho e para a difusão de informações pertinentes a estes.

Considerando que o acesso dos grupos de interesse às instâncias consultivas e deliberativas do CONAMA é previsto regimentalmente, então resta aos grupos de interesse ter capacidade e habilidade de transformar o acesso em participação efetiva e em influência. Os recursos utilizados pelo empresariado industrial com o objetivo de influenciar a regulamentação da compensação ambiental, ora em discussão no CONAMA – considerado

¹⁴²Conforme o Art. 36 do Regimento Interno do CONAMA, as Câmaras Técnicas poderão criar Grupos de Trabalho para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência. De acordo com o § 2º do Art. 38, a função do Grupo de Trabalho é orientar e auxiliar, de forma não deliberativa, a Câmara Técnica à qual se subordina ao Plenário.

um dos instrumentos “mais caros” da política ambiental brasileira, pois envolve grandes volumes de recursos financeiros o que o torna, conseqüentemente, um dos instrumentos mais controversos entre os grupos empresariais –, incluíam mobilizar seus membros para participar das reuniões, participar efetivamente das discussões e apresentar propostas por escrito. A estrutura e a dinâmica de funcionamento do grupo de trabalho possibilitam que os grupos interessados se utilizem desses recursos.

Após a sistematização das diversas propostas encaminhadas pelos grupos, na 3ª reunião do GT os participantes debateram a primeira versão da proposta de resolução, quando foram identificados os pontos de consenso, bem como feitos os destaques. Em relação a estes, os responsáveis deveriam justificá-los, apresentando, quando fosse o caso, novas propostas de redação. Mais uma vez, representantes dos governos e dos setores produtivos, públicos e privados, que eram a maioria naquela arena política (52% e 41,5%, respectivamente – Quadro 57), se destacaram entre os demais participantes, fazendo uso de sua expertise para influenciar o conteúdo da resolução. Nesse momento, a CNI apresentou 25 sugestões ao texto em discussão, e o MME, em conjunto com o MMA, apresentou 29 sugestões, conforme se vê no Quadro 59.

Quadro 59 – Proposições para a primeira versão da proposta de resolução, segundo a autoria

Autoria	Nº de sugestões / proposições		Resultado após as reuniões
	Abs.	%	
MMA / MME	29	33,7	02 mantidas 05 mantidas por consenso, 05 Rejeitadas e 15 em destaque; 03 mantidas
MMA / MME / CNI	02	2,3	
CNI	25	29,1	
MMA / MME / CNI e Governos estaduais	03	3,5	
FATMA	11	12,8	
ICF	05	5,8	
ABAL	08	9,3	
ABAL e ICF	01	1,2	
SEMA – MS	02	2,3	
Total	86	100,0	

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

Do total de proposições de autoria da CNI, cinco foram retiradas (20%), cinco foram mantidas por consenso do grupo (20%) e 15 receberam destaques (56%), sobre as quais não houve consenso, mas foram mantidas na proposta que foi encaminhada para apreciação na Câmara Técnica. Além dessas, outras três proposições foram mantidas, com destaque, nesta proposta, de autoria de blocos formados pelos participantes: 01 do MMA, MME, CNI e governo de São Paulo; 01 da CNI com o governo do Paraná; 01 do MMA, MME, CNI e governo do Espírito Santo.

A maioria das proposições em relação às quais não foi possível a produção de consenso tratava de questões que vinham sendo objeto de discussão e polêmica entre os participantes, desde o início do debate. São questões relacionadas ao objeto da resolução (Artigo 1º, conforme destaque no Quadro 58), que colocaram de um lado os representantes dos governos (MMA, e MME, FATMA, IDEMA e SEMA-MS) e de outro, a CNI, apoiada por outras organizações e entidades (ABAL, ICF e IBRAM). Outras 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.

Dado o pouco consenso sobre a matéria em questão, por ocasião da 4ª reunião do GT foram apresentados novos argumentos e novas redações sobre os itens que receberam destaque na 3ª reunião. Nesse momento, foram identificados novos pontos de consenso e de divergência, sendo que mais duas proposições de autoria da CNI foram excluídas. Após as discussões das proposições, entre convergências e divergências, uma nova versão da proposta foi delineada. A esta nova proposta de resolução foram apresentadas emendas, de autoria de vários segmentos ali representados, a saber: CONAMA, MME, CNI, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo e Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo (CETESB – SP).

Novos argumentos e redações, sobre os itens em destaque, foram apresentados pelos participantes da 5ª e última reunião do GT. Outros pontos de consenso foram identificados, mas continuaram muitas questões em relação às quais houve divergência entre os participantes. Nessa ocasião, o GT encerrou os seus trabalhos e encaminhou a proposta de resolução para apreciação na Câmara Técnica (CTUC). Nessa versão ficaram 30 pontos sobre os quais não houve consenso entre os participantes do GT, sendo 15 pontos de autoria da CNI. As proposições mais polêmicas, de autoria da CNI, foram mantidas, independente da posição contrária dos representantes dos governos, que ali formavam o segundo maior grupo.

A força do grupo formado pelos setores produtivos vinha de sua composição, que mesclava interesses empresariais privados e interesses de empresas dos governos federal e estaduais – estatais e autarquias. Entre os representantes dos setores produtivos, participantes da última reunião do GT, encontravam-se importantes organizações corporativas (CNI e CNA), organizações extra-corporativas (IBRAM e ABAL), além de representantes de grandes empresas privadas, a exemplo da Shell do Brasil e da Mineração Rio do Norte (MRN), que é

uma das subsidiárias da CVRD, e empresas públicas, como a Infraero, a Petrobrás, a Eletronorte, a Eletrosul Centrais Elétricas S.A. e a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

Em termos gerais, os dados da pesquisa mostram que o saldo da participação dos setores produtivos no GT, especialmente do empresariado industrial do setor da mineração, ali representado por várias organizações, com destaque para a CNI, o IBRAM e a ABAL, foi bem sucedido na primeira fase do processo de elaboração da resolução, visto que suas sugestões foram incorporadas à proposta que foi encaminhada para a Câmara Técnica. Nesse sentido, entende-se que 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.

Conforme previsto no Regimento Interno, após a finalização dos trabalhos pelo Grupo de Trabalho, a proposta foi encaminhada à Câmara Técnica – neste caso, à CTUC. Na 6ª reunião dessa Câmara (abril de 2005), a proposta de resolução foi apreciada e aprovada, com emendas, pelos seus sete membros, a saber: representante do governo do Rio de Janeiro (presidente da CTUC); representante do governo da Paraíba; representante da ANAMMA; representante do Ministério do Meio Ambiente; representante das ONGs do Sudeste – APEDEMA (relator); representante da CNA; representante da ADEMA – SP, Paulo Nogueira Neto, destacado ator político da política ambiental brasileira. Nessa reunião, embora tenha sido realizada fora de Brasília, no estado do Rio de Janeiro, houve a presença completa de todos os membros da Câmara, além de convidados, escolhidos entre representantes dos setores produtivos e do Ministério Público Federal. Observou-se a participação dos mais diversos setores da sociedade, com destaque para representantes dos setores produtivos, inclusive de empresas privadas, da CNI e de outras organizações do empresariado industrial, a exemplo da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), além da CNA, que tinha assento na CTUC.

A versão da proposta de resolução apreciada pelos membros da CTUC continha um conjunto significativo de proposições de autoria de representantes dos setores produtivos, ressaltando-se a CNI, que participou de todas as reuniões do Grupo de Trabalho e destacou-se no encaminhamento de inúmeras sugestões à proposta. No entanto, no âmbito dessa Câmara Técnica, a maioria das proposições de autoria dos representantes dos setores produtivos foi duramente rejeitada pela grande maioria de seus membros.

Entre as proposições de autoria da CNI, mantidas no texto encaminhado pelo Grupo de Trabalho, sem que tenha havido produção de consenso, treze foram rejeitadas pelos membros da CTUC (Quadro 60). Vale ressaltar que foi dado ao representante da CNI espaço para justificar e defender as proposições de sua autoria, muito embora este não tivesse assento nesta Câmara Técnica, visto que o assento na CTUC era da CNA. Durante o processo de votação das proposições, 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, em bloco, contra as proposições, com alguns casos de abstenção por parte de um membro da Câmara.

Quadro 60 – 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, desde a primeira reunião do GT até aquela etapa do processo de elaboração da resolução. 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 grupo de trabalho.

A posição adotada no âmbito da CTUC, embora não tenha sido por unanimidade, 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 das 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 esses danos.

Embora as proposições feitas pelos setores produtivos versassem sobre os mais variados assuntos, que perpassavam toda a proposta de Resolução, desde o objeto, as diretrizes gerais e as questões específicas, é possível identificar os tópicos mais contemplados pelas sugestões da CNI e da CNA. Em linhas gerais, os tópicos aos quais se referiam as proposições desses atores, e sobre os quais houve grande divergência, tratavam do grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento e do montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para a compensação ambiental (Quadro 61).

Quadro 61 – Conteúdo de sugestões de autoria dos representantes dos setores produtivos à proposta de resolução originárias das reuniões do GT e CTUC – situações de divergência

Proponentes	Tópicos e conteúdos	Convergência / divergência
CNI	Art. 3º II. Avaliar os impactos ambientais negativos advindos da implantação dos empreendimentos, considerando, porém, os impactos ambientais positivos como elementos de atenuação do grau de impacto ambiental (REJEITADO).	Divergência TO, PR, MG, BA, SP, ADEMA, APEDEMA, MMA e SC.
	Art. 3º IV. Considerar como elementos de atenuação do grau de impacto ambiental, o compromisso de implantação ou existência de planos, programas e sistemas de gestão ambiental, voluntários visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental (REJEITADO);	Divergência BA, MG, FATMA, MMA e SP. ADEMA/ PB / RJ/ ANAMMA/ MMA/ APEDEMA/
	Art. 9º Os empreendimentos implantados antes do regulamento da Lei nº 9.985, de 2000, estão isentos da compensação ambiental (REJEITADO).	Divergência FATMA, SP, MMA e MME.
	Art. 10º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para a compensação ambiental da implantação de empreendimento de significativo impacto ambiental não poderá ser inferior a meio por cento nem superior a um por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento (REJEITADO).	Divergência MMA e MME
CNA	Art. 11º Parágrafo único – As Câmaras de Compensação Ambiental deverão assegurar a participação dos representantes dos demais entes federados, dos Conselhos de Mosaico das UC's e dos Conselhos de UC, da entidade de representação sindical do empreendedor e dos proprietários rurais, no momento da definição das UC's a serem beneficiadas (REJEITADO).	Divergência MMA

Fonte: Elaboração da autora, a partir das propostas da Resolução 371, originárias do GT e da CT, disponíveis no site do CONAMA.

As posições divergentes em relação às proposições de autoria da CNI e da CNA provieram da maioria dos membros da Câmara Técnica, que tomaram decisões em apoio às

posições e proposições assumidas no âmbito do GT, pelos seguintes segmentos: representantes do Governo Federal (MMA e MME), Governos Estaduais, a exemplo de SP, MG, PR, SC, TO e BA e RJ, assim como por representantes de entidades e dos movimentos ambientalistas, a exemplo da ADEMA e da APEDEMA, conforme se vê nos casos citados no Quadro 61.

Vale lembrar que essa Câmara Técnica era composta, à época, por representantes do governo do Rio de Janeiro (presidente), do MMA, do Governo da Paraíba, das ONGs-Sudeste – APEDEMA (relator), da ADEMA e da CNA. Considerando a posição adotada pela maioria dos membros da CTUC em relação às proposições de autoria dos representantes dos setores produtivos (CNI e CNA), pode-se deduzir que havia um baixo grau de congruência dessa instância política com as preferências ou posições defendidas por esse grupo de interesse. O baixo grau de receptividade à posição defendida pelos grupos empresariais foi resultante da posição política de membros da CTUC, especialmente do presidente, do relator e dos representantes do MMA e da ADEMA, que têm grandes afinidades entre si e com a matéria objeto da resolução. Além do mais, desde o início do processo, ficou evidente a posição favorável dos representantes dos governos em relação à aprovação da matéria, nos moldes propostos pela maioria. Essa posição tornava-os divergentes em relação às proposições de autoria dos setores produtivos. Portanto, em tais circunstâncias, o acesso e a participação do empresariado industrial no processo de elaboração da resolução não significaram influência.

Alguns dos pontos mais polêmicos estão nos artigos 9º e 10º, conforme destaque no Quadro 61, que geraram muitas discussões e ilustram bem a natureza da divergência da grande maioria dos membros da CTUC em relação às proposições da CNI.

Os argumentos de um dos representantes da CNI, ali presente, mostraram, com clareza, as divergências desse segmento em relação ao que está previsto no artigo 36 da Lei do SNUC. Conseqüentemente, mostraram as 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.

O parágrafo primeiro da Lei 9.985 diz que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para efeito de compensação ambiental não pode ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para implantação do empreendimento. Em relação a esse percentual, que é fixado pelo órgão ambiental licenciador, o representante da CNI argumentou criticamente, enfatizando que a lei não define um teto para o cálculo da compensação, mas, mesmo assim, há amparo jurídico na legislação para esse fato, o que não impede que seja

questionada a constitucionalidade dessa regra. Além do mais, argumentou que existe na legislação atual uma possibilidade de o órgão ambiental licenciador chegar a definir esse percentual em 2%, 3%, 4% ou até 5% – o que justifica que seja questionada a regra em vigor e o teor da resolução em processo de aprovação pelo CONAMA.

A Lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, no seu artigo 8º, diz que cabe ao CONAMA fixar normas e critérios para a execução das normas ambientais. Portanto, no entendimento da CNI, o CONAMA poderia dar esses parâmetros para a fixação de normas pelos órgãos ambientais. De acordo com essa lei, o órgão ambiental pode definir um valor que depende da avaliação do impacto ambiental a ser causado pelo empreendimento. Era exatamente isso que a CNI estava reivindicando e foi por essa razão que se utilizou de um recurso jurídico que polemiza o que determina o artigo 36 da Lei do SNUC, conforme enfatizou o seu representante. A CNI entrou com uma ADIn, questionando o artigo 36 dessa lei, justamente pelo fato de que ele não define um teto para o percentual do cálculo da compensação (Box 5). Conforme enfatiza, ainda, o seu representante: “se a legislação vigente define que o CONAMA possa fixar esse critério, então a proposta da CNI é uma proposta que está explícita na lei”. Em síntese, a CNI propôs que o CONAMA fixasse um percentual máximo de 1% para efeito do cálculo da compensação¹⁴³.

Box 5

ADIn 3378, proposta pela CNI, tendo por objeto o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000

A CNI, com apoio nos artigos 102, inciso I, alínea "A" e 103, inciso IX da Constituição Federal, propôs a ADIn, com pedido de liminar ao STF, em dezembro de 2004, tendo por objeto o art. 36 da Lei 9.985, de 2000. Argumentou a requerente que os dispositivos dessa lei são inconstitucionais porque: a) violam o princípio da legalidade; b) violam o princípio da harmonia e independência dos poderes; c) violam o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade; d) além disso, indenização prévia, sem prévia mensuração e comprovação da ocorrência de dano, pode configurar enriquecimento sem causa pelo Estado.

Em junho de 2006, após o voto do Ministro Carlos Britto (Relator) pela improcedência da ação, o Ministro Marco Aurélio Melo pediu vista dos autos. Falaram, pela requerente, a Dra. Maria Luiza Werneck dos Santos; pelo *amicus curiae*, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), o Dr. Torquato Jardim e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República. A ação continua em processo de julgamento, desde novembro de 2006, aguardando parecer, devido ao pedido de vista do Ministro Marco Aurélio¹⁴⁴.

¹⁴³ Conforme argumentou o representante da CNI: “a gente gostaria muito que essa Câmara Técnica entendesse o valor intrínseco de fixação desse teto, neste momento. Olhando pelo custo do empreendimento, a gente sabe que para alguns empreendimentos 5% vai ser muito alto, 4% vai ser muito alto. Então, nós estamos aplicando meramente um princípio de razoabilidade e tentando, ao mesmo tempo, financiar um sistema que está começando e garantir uma regra mais estável, menos polêmica e que não leve a uma judicialização crescente. Então sugiro que seja acatada a nossa idéia de que se tenha um teto. Que a Câmara Técnica defina um teto para que a gente possa, no CONAMA, fazer essa discussão de uma forma mais acabada com os outros Conselheiros”.

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.cni.org.br/f-adin3378.htm>>. Acesso em abril de 2007.

A despeito das tensões e dos conflitos entre os representantes dos setores produtivos e os demais membros da comissão técnica, após aprovação, a proposta seguiu o fluxo normal de elaboração de uma Resolução. Ou seja, a proposta de resolução, em sua versão aprovada pela CTUC, foi encaminhada, em maio de 2005, para apreciação pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ). No âmbito desta, novos embates foram travados entre os seus membros, especialmente em função da natureza da sua composição (advogados, especialistas em Direito Ambiental), do caráter polêmico do tema e dos objetivos dos membros da CTAJ, que é de examinar a constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa da proposta, antes de sua apreciação pelo plenário¹⁴⁵. Pelas razões explicitadas a seguir, a aprovação da proposta pela Câmara só ocorreu 8 meses após ter sido para ela encaminhada.

No momento em que a CTAJ recebeu a proposta de resolução para apreciação (17ª reunião), os seus membros eram os representantes do IBAMA (Presidente da Câmara), do Instituto “Direito por um Planeta Verde”, do Ministério da Justiça, do Governo do Ceará, do Governo da Bahia, da ANAMMA e da CNI.

No contexto da 17ª reunião da CTAJ, a proposta de resolução foi relatada pelo Presidente da CTUC e pelo representante da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA). A apresentação foi seguida de discussões e de sugestões de emendas. O representante da CNI apresentou críticas à proposta, enquanto outros membros fizeram sugestões e considerações pontuais, demonstrando interesse em aperfeiçoar o texto. Após as discussões, a CTAJ aprovou o texto-base da proposta e estabeleceu um prazo para apresentação de emendas a serem consolidadas pelo Presidente dessa Câmara. Feito isso, os membros da CTAJ se reuniram em conjunto com os membros da CTUC para esclarecimento de dúvidas e para deliberação do texto de proposta de Resolução.

Alguns pontos criticados pela representante da CNI merecem referência: a) em relação ao objeto da resolução (art. 1º), inexistem definições gerais e diretrizes para o cálculo ou para o planejamento dos recursos da compensação; b) em relação ao montante de investimento feito pelo empreendedor para fins de compensação (art. 3º), se os valores previstos no licenciamento ambiental serão incluídos no cálculo da compensação; c) em

¹⁴⁵ Essa proposta de resolução esteve na pauta de quatro reuniões da CTAJ (16ª, 17ª, 18ª e 23ª). Na 16ª reunião, esta proposta, embora estivesse na pauta da reunião para apreciação, não foi apreciada pelos membros da CTAJ, por falta de tempo. Diante disso, o Presidente da CT sugeriu a convocação de nova reunião para apreciar a matéria, ainda no mês de maio, para que ela entrasse na pauta da 44ª Reunião Extraordinária do CONAMA, agendada para o dia 18 de maio. Isso não foi possível, pela incompatibilidade de agenda de dois conselheiros. Por essa razão, a 17ª reunião da CTAJ só foi realizada no dia 24 de maio, uma semana após a realização da 44ª reunião do CONAMA.

relação ao cálculo para os empreendimentos já instalados (art. 6º); d) em relação às Unidades de Conservação a serem beneficiadas, questiona se a lei não estabelece que o montante da compensação deve ser investido em UC de proteção integral, ou as que forem diretamente afetadas, só podendo ser em UC de proteção integral (art. 9º).

A partir do posicionamento crítico da CNI em relação a várias questões contempladas no texto em apreciação, o conflito se estabeleceu entre esta e os representantes do MMA e do Instituto Direito por um Planeta Verde, que divergiram, frontalmente, das posições adotadas pela representante da CNI. Os representantes da ANAMMA e da ABEMA, por sua vez, convergiram, com ressalvas, com muitas das posições da CNI, o que contribuiu para que a apreciação da proposta não pudesse ser finalizada. O acirrado debate entre os representantes da CNI e do MMA, mediado pelo Instituto Direito por um Planeta Verde, mostra a elevada intensidade do conflito, conforme destaques a seguir.

Em meio ao debate, a CNI foi acusada pelo representante do CONJUR/MMA, de não querer tratar do tema, de não aceitar as determinações da lei e para isso se utilizar de recursos jurídicos como a proposição de ADIn, enfim, de não querer enfrentar e disciplinar o tema. A representante da CNI, por sua vez, argumentou que entendia a indignação do MMA, visto que, no processo democrático, é natural que os atores políticos se posicionem fortemente frente a atitudes de seus oponentes, além de justificar o uso da ADIn como um recurso previsto pelo sistema jurídico brasileiro. Enfatizou, ainda, que, além da CNI, Estados e os Municípios apresentaram razões contundentes para querer explicações e detalhamentos sobre pontos polêmicos da Resolução, o que foi criticado pelo CONJUR, já que representantes dos setores produtivos, da ABEMA e da ANAMMA participaram das discussões que trataram do tema e aprovaram a proposta, ora em apreciação pela CTAJ¹⁴⁶.

O conflito entre o MMA e a CNI se agravou quando foi enfatizado pelo consultor jurídico do MMA que, se dependesse da posição da CNI, a compensação ambiental seria uma matéria que já estaria suspensa e que qualquer órgão ambiental estaria impedido de cobrá-la, em descumprimento da Lei 9.985. Destacou, ainda, que é direito constitucional de qualquer grupo ou setor ingressar no Judiciário quando discorda de alguma questão; que é direito de qualquer setor dizer, portanto, que, se discorda da cobrança da compensação ambiental, discorda da juridicidade do tema que estava sendo tratado naquela instância do CONAMA.

¹⁴⁶ Conforme a transcrição da 17ª reunião da CTAJ, maio de 2005, p. 28-30. Disponível no site do CONAMA.

Embora a discussão tenha sido polarizada entre a CNI e o MMA, o representante das organizações ambientalistas, ali presente, destacou que existia uma situação de conflito instalado no País, nos órgãos de licenciamento ambiental, envolvendo a questão da compensação ambiental e que parte desse conflito seria decorrente da indefinição de regras. Em relação ao posicionamento da CNI, disse que entendia a preocupação do setor empresarial e que reconhecia que seus representantes participaram efetivamente de toda a discussão na CTUC, incluindo a apresentação de 20 emendas quando a proposta estava sendo apreciada naquela Câmara. Por fim, destacou que o conflito estava instalado e que havia problemas com os empresários, especialmente do setor da mineração, os quais vinham sendo penalizados por falta de regras¹⁴⁷.

Em tal contexto, as posições em confronto expressaram-se na série de emendas propostas ao texto-base. No total, 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 propostas pelo governo do Ceará (53%), pelo Instituto Direito por um Planeta Verde (34%) e pela CNI (13%), conforme Quadro 62. Um dos representantes do governo federal (MME), por sua vez, pelo fato de não fazer parte da CTAJ, não sugeriu emendas, mas propôs que sete artigos se mantivessem inalterados, dada a importância e a coerência de seus conteúdos. Diante do número de emendas supressivas, aditivas e substitutivas (70% do total), apresentadas ao texto-base, caso houvesse consenso na aprovação delas, restaria muito pouco do conteúdo aprovado pelos membros da CTUC.

Quadro 62 – Emendas apresentadas à versão apreciada pela CTAJ, segundo a autoria e o teor

Autoria das emendas	Total de emendas apresentadas		Teor das Emendas			
			Supressiva	Aditiva	Substitutiva	Modif. redação
Governos Estaduais (Ceará)	39	52,7%	20	10	-	9
Setores produtivos: CNI	10	13,5%	3	-	7	-
Instituto Direito por um Planeta Verde	25	33,8%	4	3	5	13
Total	74	100,0%	27	13	12	22
			36,5%	17,6%	16,2%	29,7%

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

Algumas questões podem ser formuladas a partir dos dados do Quadro 62. A primeira diz respeito ao grande número de emendas, a grande maioria supressiva e aditiva, apresentadas pelo representante dos Governos Estaduais (53% do total), em função da base jurídica adotada como referência. Esse número de emendas dessa representação provocou

¹⁴⁷ Conforme a transcrição da 17ª reunião da CTAJ, maio de 2005, p.32. Disponível no site do CONAMA.

indignação por parte dos membros da CTUC, especialmente porque elas não se limitavam aos aspectos legais da proposta, a ser examinados pela CTAJ.

A segunda questão refere-se ao pequeno número de emendas apresentadas pela CNI, a despeito da não-aprovação da minuta de resolução por parte da representante da entidade, conforme visto nas críticas manifestadas durante a 17ª reunião da CTAJ. Por fim, embora as emendas apresentadas pelo representante do Instituto Direito por um Planeta Verde tenham sido pontuais, majoritariamente modificativas na redação, o grande número de emendas apresentadas à proposta de resolução justificou a decisão tomada pela CTAJ, a saber, discutir a proposta em reunião conjunta com a CTUC, para se chegar a um consenso em relação ao texto da proposta a ser votada pelo plenário.

Por ocasião da reunião conjunta (CTAJ e CTUC), procedeu-se a debates e esclarecimentos em relação ao texto aprovado pela CTUC e às emendas apresentadas pela CTAJ. Em seguida, apenas no âmbito da CTAJ, as emendas foram colocadas em votação. Entretanto, por causa de questionamentos de incompatibilidade entre o Decreto 4.340, de 2002, e a Lei 9.985, de 2000, os membros da CTAJ decidiram enviar, como recomendação ao MMA, o texto de proposta de Resolução aprovado pela CTUC, as emendas apresentadas pelos membros da CTAJ, e o destaque de quatro pontos feito pela representante do estado da Bahia. A recomendação era para que o MMA ponderasse a possibilidade de revisão do referido Decreto, de modo a compatibilizá-lo com a Lei 9.985. Somente após a alteração do Decreto, o CONAMA voltaria a avaliar a Resolução no contexto da nova legislação.

Lei 9.985, Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

Decreto 4.340, Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir dos estudos ambientais realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais. Parágrafo único: os percentuais serão fixados gradualmente a partir de 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido em *caput*.

A constatação, pela maioria dos membros da CTAJ, da incompatibilidade entre o Decreto 4.340, de 2002, e a Lei 9.985, de 2000, levou, também, à identificação da razão pela qual o governo do Ceará havia apresentado um grande número de emendas à proposta de resolução aprovada na CTUC: a base jurídica adotada para a formulação das proposições

pelos membros da CTUC foi o artigo 36 da Lei 9.985, enquanto o representante do governo do Ceará seguiu a orientação jurídica do artigo 31 do Decreto Lei 4.340. Mesmo tendo sido constatada a incompatibilidade jurídica entre a lei e o decreto, fato que inviabilizou a continuidade da apreciação das emendas e a aprovação da proposta por essa Câmara, ainda persistiram as tensões e os conflitos entre os membros da CTAJ.

Por um lado, o representante do governo do Ceará mantinha a posição de que a proposta aprovada pela CTUC contrariava o artigo 31 do Decreto 4.340, o que justificava a sua devolução pela Câmara Jurídica. Por outro, representantes do MMA e do MME argumentavam em favor da proposta aprovada pela CTUC, alegando que esta não havia contrariado o artigo 31 do Decreto 4.340, pois recebeu a incumbência de regulamentar a compensação ambiental a partir do artigo 36 da Lei 9.985.

Após quatro meses de paralisação do processo de apreciação da proposta de Resolução, o Presidente da República assinou o Decreto 5.566, de outubro de 2005, que deu nova redação ao caput do art. 31 do Decreto 4.340, de 2002, que dispõe sobre o SNUC¹⁴⁸. Com esta alteração, o CONAMA voltou a discutir a proposta de resolução no contexto da nova legislação, conforme o que havia sido deliberado no âmbito da CTAJ.

Por motivos que não foram explicados publicamente, a CTAJ só deu continuidade à apreciação da proposta de Resolução sobre compensação ambiental, na sua 23ª reunião, realizada em janeiro de 2006, ou seja, sete meses após a reunião durante a qual se concluiu pela incompatibilidade jurídica entre a Lei 9.985, o Decreto 4.340, o texto-base da proposta e a maioria das emendas apresentadas no âmbito dessa Câmara.

Antes de reiniciar a apreciação da proposta de resolução, o Secretário-Executivo da Câmara de Compensação Ambiental do IBAMA apresentou painel sobre os recursos da compensação ambiental, sob a competência daquela instituição, enfatizando a sua aplicação e distribuição. Essa exposição atendia a reivindicações de membros da CTAJ, que solicitavam informações sobre a situação da aplicação dos recursos oriundos das medidas compensatórias a cargo do IBAMA.

Segundo o representante do IBAMA, os empreendimentos licenciados por esse órgão somavam R\$44 bilhões de reais, mas o valor referente a empreendimentos de significativo

¹⁴⁸ Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais (Redação dada pelo Decreto nº 5.566, de 2005).

impacto ambiental não superava R\$32 bilhões – recursos acordados e definidos até novembro de 2005. Em relação à aplicação, destacou que o IBAMA tem como princípio e como critério a destinação para unidades afetadas, que podem estar na esfera Federal, Estadual ou Municipal. Em síntese, o cálculo de compensação era R\$280 milhões contratados e algo mais, em torno de R\$320 milhões, o que equivale a 0,71% do valor dos empreendimentos licenciados.

Após a apresentação pelo IBAMA, os membros da CTAJ passaram à discussão das emendas apresentadas à proposta de resolução. Do total de 74 emendas ao texto-base, apresentadas pelos membros da CTAJ, conforme Quadro 62 e 63, apenas 27% foram aprovadas. Das emendas apresentadas pelo governo do Ceará, 79,5% foram rejeitadas ou retiradas, principalmente, por causa da base jurídica adotada por ele, quando da elaboração de suas proposições (Decreto 4.340).

Quadro 63 – Posição da CTAJ em relação às emendas apresentadas à proposta de Resolução, pelos membros dessa câmara, segundo a autoria – 18ª e 23ª reunião da CTAJ.

Autorias das emendas	Apresentadas	Aprovadas		Rejeitadas / retiradas	
Governos Estaduais (Ceará)	39	08	20,5%	31	79,5%
Setores produtivos: CNI	10	02	20,0%	08	80,0%
Instituto Direito por um Planeta Verde	25	10	40,0%	15	60,0%
Total	74	20	27,0%	54	73,0%

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

Mais uma vez, chama a atenção o fato de as emendas apresentadas pelo representante dos setores produtivos, neste caso a CNI, terem sido rejeitadas, em sua grande maioria (80%). Tal fato também ocorreu no âmbito da CTUC, quando da votação e aprovação desta proposta de resolução, sendo que ali o representante dos setores produtivos era a CNA, embora o representante da CNI tivesse tido espaço para justificar as proposições de sua autoria. Ainda que o representante da CNI tenha justificado e argumentado em favor de suas proposições, tanto na CTUC quanto na CTAJ foi unânime a rejeição destas. Resta saber qual foi o resultado da articulação deste segmento no âmbito do plenário, a ser analisado a seguir.

Após a aprovação da proposta de resolução pela CTAJ, esta foi encaminhada para apreciação pelo plenário do CONAMA na 47ª Reunião Extraordinária, realizada nos dias 16 e 17 de março de 2006, em Curitiba. Nessa reunião foi votada e aprovada a resolução, com emendas.

Inicialmente foi aprovado o texto-base; em seguida foi aberta a etapa de apresentação de emendas a esse texto, para posterior justificativa, discussão e aprovação pelo plenário.

Foram apresentadas emendas pelos representantes de diferentes segmentos, entre eles: Governo Federal, com destaque para o MMA, MME e MIN, sozinhos ou em conjunto com outros segmentos, governos de São Paulo, Rio de Janeiro e Tocantins, ABEMA e ANMMA; Ministérios Públicos Federal e Estadual, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), Instituto Vidágua, ISA e CNI. Essa representação destacou-se pelo grande número de emendas que propôs. Foram 41 emendas de autoria da CNI, entre emendas modificativas de redação (39%), aditivas (31,7%), substitutivas e supressivas (29,3%), conforme Quadro 64.

Quadro 64 – Emendas apresentadas pela CNI à proposta de resolução, segundo o teor delas, durante o processo deliberativo do plenário da 47ª Reunião

Teor das emendas	Total		Aprovadas		Rejeitadas / Retiradas	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
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.

No plenário do CONAMA, assim como nas outras instâncias de discussão e de deliberação, mais uma vez se destaca a participação dos representantes da CNI no processo de deliberação da Resolução 371, seja pelo número de emendas apresentadas, seja pelas argumentações em favor de suas proposições. Como já era de se esperar, dado que o texto aprovado nas instâncias anteriores (CTUC e CTAJ) não havia contemplado os interesses desse segmento, a CNI apresentou emendas para a grande maioria dos artigos que compunham a proposta de resolução encaminhada para apreciação do 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 que propôs foram rejeitadas ou retiradas, e somente 30% foram aprovadas. Merece ser enfatizado, ainda, o fato de a maioria das emendas aprovadas serem emendas modificativas na redação do texto (39%). Das 25 emendas aditivas, substitutivas e supressivas, que propunham um novo conteúdo ao texto, apenas quatro foram aprovadas, ou seja, 16% destas.

Tal resultado demonstra um baixo grau de influência do empresariado industrial na formatação final da Resolução 371, apesar da destacada participação de representantes deste grupo de interesse e de seu poder de pressão, manifestado em todas as etapas do processo. A maior derrota desse grupo refere-se à aprovação de importantes questões, inquiridas pelos

representantes do empresariado industrial, ao longo de todo o processo de elaboração da resolução, com destaque para a não-fixação do percentual máximo para efeito do cálculo da compensação. Diferentemente do que a CNI propôs – que na Resolução 371 o CONAMA fixasse um percentual máximo de 1% para efeito do cálculo da compensação –, o texto aprovado não determina o limite máximo desse percentual. Conforme se vê no artigo 2º da resolução:

Art. 2º – O órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto ambiental causado pela implantação de cada empreendimento, fundamentado em base técnica específica que possa avaliar os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais identificados no processo de licenciamento, de acordo com o EIA/RIMA, e respeitando o princípio da publicidade.

§ 2 – Para o cálculo do percentual, o órgão ambiental licenciador deverá elaborar instrumento específico com base técnica, observado o disposto no caput deste artigo.

Outra questão que expressa a derrota do empresariado industrial, não menos importante do que a que trata o art. 2º, demanda não-incorporada ao texto aprovado, refere-se ao 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, no § 2 do art. 5º, que a fixação do montante da compensação e a celebração do Termo de Compromisso deverão ocorrer no momento da emissão da Licença de Instalação, que corresponde a um momento anterior ao que foi demandado pelo grupo de pressão¹⁴⁹.

Além da fixação do percentual para efeito de cálculo da compensação ambiental e do momento a ser fixado o montante da compensação, outro insucesso na pressão do empresariado industrial diz respeito aos custos que deverão ser considerados para efeito de cálculo da compensação (§ 1 do art. 3º da Resolução – Anexo V). Essas são três importantes questões que integravam a agenda de demandas desse grupo, a serem incorporadas na resolução.

¹⁴⁹ O licenciamento ambiental é concedido por três tipos de licença, de acordo com a fase de realização do empreendimento: i) Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento, aprovando a localização e concepção; ii) Licença de Instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento, de acordo com as especificações constantes dos planos/programas/projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental; iii) Licença de Operação (LO), que autoriza a operação do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinantes para a operação (SOUZA, 2001: 25).

4.2.2 – Convergências e divergências entre os grupos de interesse

Conforme afirmação anterior, uma das questões mais polêmicas de todo o processo de elaboração dessa resolução diz respeito à metodologia para o cálculo da compensação, ao momento em que o empreendedor deve desembolsar os recursos da compensação, e às unidades de conservação a serem beneficiadas pela compensação ambiental. No Quadro 65 estão sintetizados alguns dos casos em que ficam evidentes os conflitos de interesse e as situações de divergência entre os principais segmentos do CONAMA, participantes ativos do processo deliberativo da proposta de Resolução.

Da comparação dos Quadros 65 e 66 e levando-se em consideração algumas questões inerentes à natureza da matéria, objeto da resolução, pode-se identificar o grau de convergência e de divergência entre os atores envolvidos no processo.

Quadro 65 – Divergências entre a CNI e outros segmentos, no processo de deliberação da Resolução 371 - Plenária da 47ª reunião: argumentos e grupos de interesse.

Proponente de emenda	Tópico foco da divergência / Argumentos	Convergência / divergência
CNI	Emenda ao Art. 3º Parágrafo único. Os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento não integrarão os seus custos totais para efeito da base de cálculo da compensação ambiental.	Divergência IBAMA, RJ, MME, MMA, MPF, MPE, ANAMMA ISA e VIDÁGUA X Convergência com ressalvas: CNI, ABES MT e ABEMA
	Justificativa: durante o procedimento de licenciamento o empreendedor tem que atender a várias exigências, inclusive a medidas compensatórias, todas destinadas a eliminar ou reduzir impactos ambientais negativos. Seria um desestímulo que ele tivesse que pagar uma compensação calculada para ressarcir impactos negativos não-mitigados sobre custos que se está investindo para mitigar esses impactos. O valor intrínseco da compensação não está atrelado ao custo total do investimento; ele foi um referencial que se utilizou, mas o que define é a avaliação do grau de impacto.	
	Resultado: a proposta do bloco divergente da CNI venceu com 60% dos votos.	
CNI	Emenda Parágrafo 2º do Art. 5º - “A fixação do montante da Compensação Ambiental e a celebração do instrumento de compromisso correspondente deverão ocorrer até o final da Licença de Operação”. Justificativa: o montante dos valores a serem pagos tem que ser definido até a Licença de Instalação. Isso acontece toda vez que se cria uma fonte de arrecadação, porque o foco se concentra exatamente na arrecadação. Se mantido o parágrafo 2º, tem o prazo até a data da emissão da Licença de Operação para se fixar o montante e celebrar o termo, então o desembolso seria feito depois. Resultado: a proposta encaminhada pelo governo de SP foi aprovada	Divergência CNI x SP x MMA, ANAMMA e ABES SP e ISA X Convergência com ressalvas: MIN, MT, Casa Civil e CNI

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Transcrição da 47ª Reunião Extraordinária do CONAMA. Disponível no site do CONAMA.

Diante da possibilidade de o setor produtivo, mais especificamente do empresariado industrial, influenciar na elaboração de normas que flexibilizem a interpretação do que seja a compensação ambiental ou que as tornem menos restritiva, observou-se o aumento de mobilização dos grupos contrários às proposições da CNI. Mais uma vez, os resultados da pesquisa corroboram o que é enfatizado pelos estudos sobre a influência de grupos de interesse na elaboração de leis e regras: formar coalizões é um dos métodos mais eficazes usados por grupos para tornar efetiva a participação, ou seja, transformá-la em influência (FURLON, 1997; FURLONG e KERWIN, 2004).

A estratégia de formação de blocos constituídos por representantes dos governos (Federal e Estaduais), Ministérios Públicos e entidades ambientalistas representadas no CONAMA, em posição divergente às proposições da CNI, é uma demonstração da mobilização dos grupos contrários aos interesses dos grupos representados por essa organização (Quadro 66).

Quadro 66 – Agrupamentos formados na defesa e votação das emendas – Plenário da 47ª reunião Extraordinária do CONAMA

Autoria / Agrupamentos	Questão em foco	Grupos divergentes	Resultado
MMA, RJ, ANAMMA, MPF, MPE, Inst. Vidágua	Art. 3º	CNI e ABES	Aprovada
MPF, MPE, ONG's, RJ, ANAMMA, MMA	Art. 3º Parágrafo único	ABEMA / CNI / ABES	Aprovada
MPE, MPF e SP	Art. 4º	CNI	Rejeitada
SP 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 Inst. Vidágua	Art. 7º	CNI e MME (texto base)	Aprovada
RJ (texto base)	Art. 8º	CNI	Aprovada
SP	Art. 9º Inciso I e II	CNI	Aprovada
MPF, MPE e Inst. Vidágua	Art. 10º	CNI (texto-base)	Aprovada
Agapan e Inst. Vidágua	Novo artigo	CNI	Aprovada

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

No caso da votação do Parágrafo 2º do Art. 5º (destaque no Quadro 65), a CNI retirou sua emenda e declarou apoio à emenda apresentada pelo Governo Federal e Casa Civil. Contudo, apesar da aparente força desse grupo, foi aprovada a emenda apresentada pelo governo de São Paulo, com o apoio do ISA¹⁵⁰. A rejeição às proposições da CNI ocorreu tanto nos casos de votação de emendas de sua autoria, como nos casos em que retirou a emenda de sua autoria e defendeu a manutenção do texto-base. Tal situação foi observada nas votações

¹⁵⁰ A proposta aprovada estabelece que o valor da compensação deverá ser fixado até a emissão da Licença Operação e não no momento de emissão da Licença Instalação, como foi defendido pela CNI. Conforme o Artigo 5º, § 2º - A fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do instrumento de compromisso correspondente deverão ocorrer até a emissão da Licença de Operação.

dos artigos 7º e 10º. Em relação ao artigo 7º, o texto-base defendido pela CNI não incluía os casos previstos no artigo 19 da Resolução 237, de 1997¹⁵¹. Quanto ao artigo 10, no texto-base, o empreendedor poderia apresentar sugestões de unidades de conservação a serem beneficiadas, observados os critérios estabelecidos no artigo 9º desta resolução.

Art. 7º – Para os empreendimentos que já efetivaram o apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação, não haverá reavaliação dos valores aplicados, nem a obrigatoriedade de destinação de recursos complementares, salvo os casos de ampliação ou modificação previstos no Art. 6º, desta Resolução, e os casos previstos no art. 19, incisos I e II da Resolução 237.

Art. 10º – O empreendedor, observados os critérios estabelecidos no artigo 9º desta resolução, deverá apresentar no EIA/RIMA sugestões de unidades de conservação a serem beneficiadas ou criadas.

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, objeto de análise do item 4.1 desta tese. 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. Em relação à Resolução 369, a dificuldade de aprovação refletia a falta de coesão do grupo formado pelos governos, visto que havia setores do Estado que, juntamente com os setores produtivos, eram favoráveis à aprovação, enquanto outros setores, junto com os ambientalistas, eram desfavoráveis.

Em síntese, a resolução aprovada pelo CONAMA define regras para o recolhimento e a repartição dos recursos da compensação ambiental. Estabelece que o dinheiro recolhido da compensação ambiental seja aplicado em diferentes unidades de conservação, sejam elas localizadas na esfera Federal, Estadual ou Municipal. O texto define diretrizes gerais para orientar o IBAMA, os órgãos ambientais estaduais e municipais sobre os procedimentos necessários na cobrança e aplicação do tributo pago por empresas cujas atividades gerem impacto ambiental significativo. A escolha das unidades beneficiadas pela compensação deve obedecer a critérios específicos. Todas as áreas afetadas pela obra receberão recursos de forma proporcional. Não havendo UC afetada, os recursos gerados serão aplicados na criação ou manutenção de unidades de proteção integral no mesmo bioma da região onde a obra será construída (Imprensa MMA, março de 2006).

¹⁵¹ Conforme o Art. 19 da Resolução 237 de 1997 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais. II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

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

A despeito da forte pressão contrária de importantes segmentos representados no CONAMA, a resolução foi aprovada, em março de 2006. Os resultados da pesquisa mostram que o empresariado industrial participou efetivamente de todo o processo, utilizando-se de vários recursos previstos regimentalmente, como a apresentação de proposta no âmbito do grupo de trabalho e de emendas no âmbito das câmaras técnicas, visando a influenciar no formato da resolução. Mostram também que, embora tenha havido participação efetiva desse grupo de interesse, em todas as etapas do processo de elaboração dessa norma ambiental, essa participação não necessariamente significou influência, uma vez que suas demandas não foram incorporadas na versão final da Resolução 371, conforme os resultados da pesquisa.

Tanto em termos gerais, sobre o escopo da resolução, quanto em termos específicos, sobre as diretrizes para o cálculo, a cobrança e a aplicação dos recursos advindos de compensação ambiental, não há evidências de que o empresariado industrial tenha tido influência decisiva na deliberação final. A não-aprovação da maioria das emendas de autoria da CNI é uma evidência de tal afirmação.

Medir a influência do grupo de interesse sobre processos governamentais não tem sido tarefa fácil para os estudiosos do tema, conforme enfatiza Furlong (1997: 333). Diante dessa dificuldade, o autor adota em seus estudos uma medida de influência organizacional que é a percepção do próprio grupo de interesse sobre a sua influência. Furlong admite que é uma medida que pode ser problemática, em termos metodológicos, pois o grupo de interesse pode exagerar, em certas circunstâncias, a influência que tem. Todavia, assinala o autor que, apesar de a percepção do grupo não representar necessariamente a realidade empírica, esta pode representar a verdade, dependendo de quem a utilize como referência.

Independente de possíveis fragilidades metodológicas que a percepção que o grupo de interesse tem sobre o seu poder de influência no processo de elaboração de leis, esta é uma das medidas utilizadas neste estudo. Para medir a influência do empresariado industrial sobre as diretivas da norma aprovada, são tomadas como referências de análise as manifestações ou reações externas de membros dos grupos empresariais que participaram efetivamente de todo o processo de elaboração da Resolução 371, com o objetivo de influenciar na definição das regras referentes à compensação ambiental. As manifestações públicas de representantes de grupos empresariais refletem o que pensam esses segmentos sobre a política de compensação ambiental e o grau de influência desses grupos sobre os processos de elaboração das leis e

normas sobre a matéria. Trata-se aqui de um recurso metodológico para medir a influência do grupo a partir da sua própria percepção dessa influência.

Muito antes da aprovação da Resolução 371, assim que a lei do SNUC passou a vigorar, alguns representantes do empresariado industrial brasileiro mostraram-se insatisfeitos com a imposição da compensação ambiental, ainda que, em tese, declarem ser favoráveis a instrumentos da política ambiental, orientados pelo princípio do poluidor pagador. Em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Presidente Executivo do CEBDS, Fernando Almeida, afirmou que:

a compensação ambiental, cobrada em instalações que podem prejudicar o meio ambiente, prevê uma quota mínima de 0,5% do valor total do empreendimento, mas não estabelece limites máximos. O setor empresarial não é contra a taxa, mas ela deve ser estabelecida com critérios claros e levar em conta os aspectos positivos do empreendimento, como geração de emprego e renda. (CNM Brasília, Coordenadoria de Assuntos Legislativos, maio de 2006).

A opinião do representante do CEBDS demonstra que o empresariado industrial, apesar do discurso em favor do meio ambiente e da incorporação da questão ambiental em sua agenda, ainda enfatiza a geração de emprego e renda como o aspecto positivo que deve ser considerado prioritário, quando da avaliação do impacto ambiental para efeito de cálculo da compensação ambiental.

Em outra ocasião, o Presidente do CEBDS declarou que o empresariado não é contrário à compensação ambiental, mas deseja participar da decisão em relação à definição do percentual a ser cobrado. Em sua opinião, esse valor, em média, está sendo de 3,5%, o que inviabiliza muitos projetos econômicos. Com base em estudos realizados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o CEBDS prevê que se forem utilizados valores em torno de 3% a 3,5%, o montante arrecadado não será mais de compensação ambiental, mas de um tributo que corresponderá, de acordo com o último plano plurianual, ao investimento anual de cinco Ministérios ligados à área de meio ambiente. Diante disso, Fernando Almeida afirma que esse orçamento alcançaria R\$2,3 bilhões, com possível impacto sobre a inflação, uma vez que grande parte dos projetos está concentrada no setor de energia e seu custo poderá ser repassado para o consumidor¹⁵².

Um dos segmentos que mais se destaca entre aqueles que criticam a legislação ambiental, no que se refere à compensação ambiental, é a indústria de extração mineral. Vale lembrar que este foi um dos setores que mais se destacaram durante as reuniões dos GT que

¹⁵² Informações disponíveis em: <<http://cebds.dynalias.net/cebds/busca.asp>> Acesso em junho de 2007.

elaborou o texto inicial da Resolução 371 do CONAMA. Algumas notas revelam o descontentamento desse segmento em relação a essa questão, como segue¹⁵³:

Como se não bastasse a tradicional fúria arrecadatária do Fisco brasileiro, o setor da mineração, como vários outros setores industriais que se aproveitam de recursos naturais, pode ser vítima de mais um novo golpe sob forma de tributo: a "Taxa de Compensação Ambiental". Criada em 2000, com a função de criar e manter remanescentes de florestas, o tributo é informalmente chamado por empresários de "CPMF ambiental" dada a semelhança com a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - tão "provisória" que já lá vão oito anos desde que foi instituída.

A Taxa de Compensação Ambiental aguarda, atualmente, regulamentação pelo Legislativo. Inicialmente, prevê-se que sua alíquota mínima será de 0,5%; a alíquota máxima, segundo o IBAMA, pode chegar a 3% e, segundo um projeto de lei em discussão na Câmara dos Deputados, a extorsivos 5%, cobrados sobre os investimentos em setores que explorem recursos naturais. Um estudo da FIESP estima que, considerados apenas os setores de mineração e de infraestrutura, a cobrança da taxa possa arrecadar até R\$ 3,2 bilhões por ano. O temor maior da indústria é que a cobrança arrecade mais do que o necessário para a conservação das áreas.

Marcelo Tunes, do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), lembra que 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 investimentos.

Em nota divulgada pelo IBRAM, um dos mais destacados representantes do empresariado industrial nos processos de discussão da resolução 371, intitulada "Imposto verde atrasa o crescimento do Brasil!", pode-se observar a posição crítica desse setor em relação à compensação ambiental e à deliberação do CONAMA sobre a matéria:

Por ocasião do IV Congresso Brasileiro de Mina a Céu Aberto e o IV Congresso Brasileiro de Mina Subterrânea, em Belo Horizonte (MG), sob a organização do IBRAM e do Departamento de Engenharia da UFMG, a maior parte dos trabalhos apresentados teve como foco a questão ambiental. O que reforça a convicção de que este é um tema do dia-a-dia da atividade minerária. 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 já se tornou conhecida como "imposto verde". Um gravame que premia quem produz e que está a exigir uma definição das autoridades. Esta edição fornece elementos para reflexão, afinal quem perde novos investimentos devido ao "imposto verde" é o Brasil (Indústria da Mineração, Ano I, n. 2, setembro de 2006).

Outras declarações feitas pelo presidente do IBRAM, Paulo Camillo Penna, reforçam, ainda mais, o que pensam os representantes da indústria de mineração a respeito da

¹⁵³ Informações disponíveis em:

<<http://www.geologo.com.br/MAINLINK.ASP?VAIPARA=CPMF%20ambiental>>. Acesso em maio de 2007.

compensação ambiental. Sua posição crítica explica o interesse desse setor no processo de elaboração da resolução 371, conforme foi destacado nos itens anteriores. Em artigo intitulado “Compensação Ambiental: benefício ou ônus para a sociedade?”, Paulo Camillo Penna critica a cobrança da compensação, a falta de critérios públicos para o seu cálculo e o repasse dos custos da compensação para a sociedade. Destaca que, desde o início da discussão, surgiram questionamentos por parte do empresariado quanto à natureza dessa obrigação, aos quais se somaram as duas grandes indefinições na própria lei: a primeira, quanto ao valor cobrado, já que se estabeleceu um limite mínimo de 0,5%, não havendo definição precisa de limite máximo; a segunda é a inexistência de determinação sobre como e por quem deve ser feita e aprovada a previsão dos custos totais sobre os quais incidirá a compensação ambiental¹⁵⁴.

O representante do IBRAM, finalizando seus argumentos críticos sobre a compensação ambiental, no referido artigo, refere-se, de forma pejorativa, à lei do SNUC, aos Decretos 4.340, de 2002 e 5.566, de 2005, à Resolução 371 do CONAMA e ao Projeto de Lei em tramitação na Câmara, conforme se vê: “esse cipoal jurídico-legal, iniciado há seis anos, produz impactos negativos e indefinições quanto a decisões sobre novos projetos, afetando o desenvolvimento do país”. Em sua opinião, “o mais grave é que permanece sem discussão a questão central: o que representa para a sociedade a compensação ambiental sem limites para o estabelecimento de seu valor de cobrança?”. Por fim, argumenta sobre quem assume os custos da compensação ambiental dizendo que, dado o montante de recursos destinados para esse fim¹⁵⁵, “é inexorável que esses custos sejam repassados à sociedade para ressarcimento dos agentes empreendedores, sejam eles sociedades de economia mista, empresas estatais ou iniciativa privada. Essa constatação é da essência do processo”.

¹⁵⁴ A Lei do SNUC, em tramitação na Câmara e no Senado durante 8 anos, antes de ser aprovada sofreu modificações e acréscimos. Um desses acréscimos foi a criação de obrigação aos empreendedores de apoiar a implantação e manutenção das UCs, o que passou a ser conhecida como compensação ambiental. A exigência de pagamento de compensação ambiental não encontra similar em legislações de outros países, como os EUA, Canadá e membros da União Européia. Neles, medidas compensatórias e compensação ambiental são sinônimos. Aqui representa um gravame compulsório, adicional e cumulativo aplicável aos projetos em fase de implantação, mesmo que já tenham sido adotadas todas as medidas mitigatórias (que suavizam o impacto) e compensatórias, exigidas pela legislação específica. Em 2003, teve início no CONAMA a discussão em torno do valor da Compensação Ambiental que, recentemente (com a aprovação da Resolução 371, em março de 2006), acabou sendo fixada em 0,5% até que se estabeleça a metodologia para seu cálculo a qual deverá ser utilizada pelo IBAMA e pelos Estados e municípios. Até agora não se conhece tal metodologia. (Artigo publicado na Revista JB Ecológico, agosto de 2006, seção Espaço Livre, p. 50-51).

¹⁵⁵ Se forem levadas em consideração as previsões de investimentos de US\$26,8 bilhões/ano no setor de infraestrutura e de US\$ 2,5 bilhões na indústria de mineração, o que totaliza US\$29,3 bilhões (R\$ 64,4 bilhões, tomando como referência a taxa de câmbio de R\$2,20) nos próximos anos, é possível estimar os valores envolvidos com a compensação ambiental: mantido o limite de 0,5% do valor do empreendimento, serão R\$ 322,3 milhões/ano.

Para finalizar este tópico com os exemplos de reações externas ao CONAMA, ou seja, de percepções de representantes do empresariado industrial em relação à compensação ambiental, em artigo intitulado “O absurdo do imposto verde”, mais argumentos reforçam o posicionamento crítico desse segmento, conforme se vê:

A controvérsia do "imposto verde" começou em 2000, quando todos os projetos que afetam o meio ambiente – seja a ampliação de uma rodovia, a implantação de uma hidrelétrica, seja a escavação de uma mina – passaram a pagar um percentual sobre o valor do investimento aos órgãos ambientais. Na prática, a compensação só serviu para alimentar batalhas judiciais entre empresas e órgãos ambientais e desestimular investimentos, e pouco beneficiou a natureza. "A compensação não tem razão de ser. Não passa de mais um imposto disfarçado", diz Robson Braga de Andrade, presidente do conselho de meio ambiente da Confederação Nacional da Indústria (Ecopress - Exame - 16/08/06, disponível em <<http://www.ecopress.org.br>>. Acesso em junho de 2007.).

As diversas 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. A participação, formal e informal, deste grupo nas instâncias do CONAMA, é para influenciar as resoluções de acordo com os seus interesses, e no caso da resolução 371 foi no sentido de evitar ou minimizar os danos e os custos derivados de uma política ambiental já implantada.

De acordo com os argumentos apresentados, para o empresariado industrial a compensação ambiental serve para elevar os custos dos empreendimentos realizados em setores estratégicos – a exemplo de obras nos setores de 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.

Conforme enfatizou o representante do IBRAM: “a compensação ambiental, da forma como está, serve apenas para elevar os custos das empresas; é, portanto, mais um instrumento que tira a competitividade do país”. É com esse entendimento que representantes do empresariado industrial participam como parlamentares, conselheiros do CONAMA e lobistas, visando a flexibilizar a legislação ambiental, utilizando-se do argumento de que as regras ambientais, especialmente aquelas referentes ao licenciamento ambiental e à compensação ambiental, atrapalham os investimentos em infra-estrutura, essenciais para que a economia brasileira possa alcançar o tão almejado crescimento anual de 5% ao ano, conforme declarações de empresários e gestores públicos. Organizações empresariais argumentam que as regras do licenciamento ambiental e da compensação ambiental retardam e oneram, sobremaneira, os investimentos no Brasil. De acordo com levantamento feito pela ABDIB, a

demora na emissão de licenças ambientais chega a alcançar 20 meses e as exigências ambientais têm encarecido o investimento em 30%, em média¹⁵⁶.

Nos últimos anos, empresários de vários setores e organizações empresariais, a exemplo da CNI, do IBRAM e da ABDIB têm acusado frequentemente o MMA de dificultar as licenças ambientais para empreendimentos industriais e obras de infra-estrutura, a exemplo da construção de hidrelétricas no Brasil. Diante de tal acusação e da pressão política que essas organizações têm feito junto às diversas instâncias do Legislativo e do Executivo, representantes das organizações ambientais com assento no CONAMA em conjunto com representantes do MMA, declararam que a todos interessa o desenvolvimento, porém esse não pode restringir-se ao crescimento econômico. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, o desafio da política ambiental é fazer com que a atividade econômica não ultrapasse os limites da sustentabilidade dos recursos ambientais, permitindo a sua renovação, fator essencial para a sobrevivência humana na terra¹⁵⁷.

Em consonância com a perspectiva de sustentabilidade dos recursos ambientais situa-se a compensação ambiental, uma vez que esta é um instrumento utilizado pelo poder público para possibilitar a criação e a manutenção de unidades de conservação do grupo de Proteção Integral, que são aquelas unidades criadas com o objetivo de preservar os recursos naturais. Portanto, enquanto para o empresariado a compensação ambiental significa aumento nos custos dos investimentos econômicos, para os gestores dos órgãos que integram o SISNAMA a compensação ambiental significa um meio de se obter recursos para investir na proteção do meio ambiente. Eis a razão do conflito entre os representantes dos governos, com o apoio das organizações e entidades ambientalistas, e representantes dos empresários, observado durante o processo de elaboração da Resolução 371. Se para os empresários do setor de infra-estrutura, os custos com compensação ambiental atingiram US\$223 milhões, em 2005, de acordo com a ABDIB¹⁵⁸, para o Estado e os ambientalistas, esses recursos, se recolhidos, seriam a garantia de investimentos na preservação da natureza. Ou, ao menos, a garantia de

¹⁵⁶ Relatório ABDIB 2006 – Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.abdib.org.br/index/relatorio>>. Acesso em agosto de 2007.

¹⁵⁷ Esta manifestação de ambientalistas, com o apoio da ministra Marina da Silva, foi feita após o presidente Luís Inácio Lula da Silva ter dito, em discurso público no estado do Mato Grosso, que índios, quilombolas e o meio ambiente estão entre os entraves do desenvolvimento, em novembro de 2006.

¹⁵⁸ 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”, publicado na Revista Exame de 14/08/2006. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/>>. Acesso em agosto de 2006.

manutenção das 126 Unidades de Conservação de Proteção Integral, federais, que representam 37.135 milhões de hectares de área protegida, distribuídos em nove biomas brasileiros, de acordo com o último levantamento do IBAMA¹⁵⁹.

O estudo do processo de elaboração da Resolução 371, fundamentado nas teorias de grupo de interesse e em análises institucionais, mostra que o acesso e a participação efetiva de um grupo de interesse nas instâncias políticas onde são elaboradas as políticas públicas não significam necessariamente que esse grupo venha a influenciar terminantemente nas decisões que prevalecem. Acesso de organizações empresariais em instituições públicas responsáveis pela elaboração de leis e regras não necessariamente significa influência, conforme enfatizou Bouwen (2001), em contraposição a muitos teóricos de grupos de interesse que afirmam que acesso é igual à influência (SCHLOZMAN; TIERNEY apud FURLONG, 1997: 341). Acesso é um fator importante, ou melhor, é uma condição necessária para que um grupo de interesse possa vir a exercer a influência sobre processos de elaboração de políticas, no entanto não é um 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. Além do acesso e dos recursos de que dispõem os grupos outros fatores devem ser considerados para explicar em que condições grupos de interesses podem influenciar na elaboração de políticas públicas.

Os resultados da pesquisa mostram que o empresariado industrial foi um dos grupos de interesse que mais se destacou em termos de participação efetiva em todas as etapas do processo de elaboração da Resolução 371. Esse grupo dispunha de todos os recursos, financeiros e humanos, para transformar o acesso dos seus membros, assegurado regimentalmente em todas as instâncias do CONAMA, em participação efetiva. E assim o fez, visto que apresentou propostas fundamentadas no âmbito do grupo de trabalho e emendas, devidamente justificadas, no âmbito das câmaras técnicas e do plenário, mobilizou seus membros para participarem das reuniões do GT e das câmaras, fez coalizões com outros grupos no plenário, enfim, utilizou-se de todos os métodos de participação, usualmente utilizados por grupos de interesse para tornar efetiva a participação e alcançar o seu objetivo – influenciar nas decisões. No entanto, as circunstâncias não foram favoráveis à posição defendida pelos grupos empresariais, uma vez que não havia afinidade de interesses entre estes e a maioria dos atores políticos que compunham os demais grupos, liderados pelos governos.

¹⁵⁹ 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 em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/listaUc.php>>. Acesso em agosto de 2007.

4.3 – Resolução 382: regulamentação da emissão de poluentes por fontes fixas e interesses empresariais

A Resolução 382, de dezembro 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, já alcançados, principalmente nas regiões metropolitanas, e seus reflexos negativos sobre a saúde, o meio ambiente e a economia; da crescente industrialização de várias regiões do país com o conseqüente aumento do nível de emissões atmosféricas e da degradação da qualidade do ar; da necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Conforme o Parágrafo único do Art. 1º da Resolução “os limites são fixados por poluente e por tipologia de fonte”. Foram identificadas treze fontes a serem controladas segundo os termos da resolução:

- poluentes atmosféricos provenientes de processos de geração de calor a partir da combustão externa de óleo combustível;
- poluentes atmosféricos provenientes de processos de geração de calor a partir da combustão externa de gás natural;
- poluentes atmosféricos provenientes de processos de geração de calor a partir da combustão externa de bagaço de cana-de-açúcar;
- poluentes atmosféricos provenientes de processos de geração de calor a partir da combustão externa de derivados da madeira;
- poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica;
- poluentes atmosféricos provenientes de processos de refinarias de petróleo
- poluentes atmosféricos provenientes de processos de fabricação de celulose;
- poluentes atmosféricos provenientes de processos de fusão secundária de chumbo;
- poluentes atmosféricos provenientes de processos da indústria de Alumínio Primário;
- poluentes atmosféricos provenientes de fornos de fusão de vidro;
- poluentes atmosféricos provenientes da indústria do cimento portland;
- poluentes atmosféricos gerados na produção de fertilizantes, ácido fosfórico, ácido sulfúrico e ácido nítrico;
- poluentes atmosféricos gerados nas indústrias siderúrgicas integradas e semi-integradas e usinas de pelotização de minério de ferro.

A referência a esses tipos de fontes de poluição já indica a dimensão do universo de atores econômicos e políticos que participaram do processo de elaboração dessa resolução.

No Brasil, são quatro os instrumentos legais básicos para controlar a poluição aérea: os padrões de qualidade do ar, o zoneamento ambiental, os padrões de incremento e os padrões de emissão de poluentes aéreos. A legislação brasileira referente ao controle da poluição aérea é constituída de três Resoluções do CONAMA: Resolução 05, de 1989, que institui o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar (PRONAR); Resolução 03, de 1990, que estabelece novos Padrões de Qualidade do Ar; Resolução 08, de 1990, que estabelece Padrões de Emissão de Poluentes do Ar para novas fontes fixas de poluição aérea.

O PRONAR foi estabelecido como um dos instrumentos básicos da gestão ambiental para proteção da saúde e bem-estar das populações e melhoria da qualidade da vida. Portanto, a deliberação do CONAMA quando da elaboração da Resolução 382, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes, baseia-se nos princípios dispostos nesse programa. De acordo a Resolução 05/1989:

o CONAMA, considerando a necessidade de se estabelecer estratégias para o controle, preservação e recuperação da qualidade do ar, válidas para todo o território nacional, conforme previsto na Lei 6.938 de 31.08.1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, resolve instituir o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR), como um dos instrumentos básicos da gestão ambiental para proteção da saúde e bem estar das populações e melhoria da qualidade de vida com o objetivo de permitir o desenvolvimento econômico e social do país de forma ambientalmente segura, pela limitação dos níveis de emissão de poluentes por fontes de poluição atmosférica com vistas a: a) uma melhoria na qualidade do ar; b) o atendimento aos padrões estabelecidos; c) o não comprometimento da qualidade do ar em áreas consideradas não degradadas (Resolução 05/1989, do CONAMA).

O objetivo básico do PRONAR é “limitar, em nível nacional, as emissões por tipologia de fontes e poluentes prioritários, reservando o uso dos padrões de qualidade do ar como ação complementar de controle”. Por conseguinte, a fixação de limites máximos de emissão de poluentes do ar, por meio de tipologia industrial, que permite tratar da especificidade de indústrias como a siderúrgica, a de papel e celulose, as químicas e petroquímicas, as fábricas de cimento e de alumínio, deveria ser feita pelo CONAMA, em atendimento ao disposto no PRONAR. As regras deveriam ser objeto de resolução. Essa foi a base da argumentação dos atores políticos que encaminharam tal demanda para a Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA, que a encaminhou ao CONAMA.

4.3.1 – Dinâmica de produção da resolução e articulação de interesses em confronto

O processo de elaboração da Resolução 382, que regulamenta os padrões de emissão de poluentes por fontes fixas, ocorreu de acordo com o previsto no Regimento Interno do CONAMA. A Câmara Técnica de Controle Ambiental (CTCA) apreciou e aprovou o pedido de criação de um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar proposta de resolução sobre "Definição de Padrões de Emissão de Poluentes Atmosféricos de Fontes Fixas", em agosto de 2002. Tal pedido foi solicitado pela Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, do MMA (SQA/MMA), como resposta a uma demanda oriunda do Ministério Público do estado do Paraná.

O parecer 45/02 de 05/07/2002, que fundamentou o pedido encaminhado ao CONAMA já sugeria formas de seu encaminhamento, como segue:

Sugere-se que a proposta para discutir o tema seja elaborada em dois fóruns diferentes do CONAMA. Tal sugestão fundamenta-se na experiência de que, no âmbito do CONAMA, o setor empresarial é incomparavelmente mais participativo e atuante, do que os especialistas dos OEMAS e do setor da saúde que, por sua vez, detêm o maior conhecimento técnico. A proposta aborda tema cuja aplicação é demasiadamente polêmica para um mesmo fórum discutir padrões de qualidade do ar mais restritivos aos atualmente em vigor. É importante que o MMA estude a viabilidade da proposta de modificação dos atuais padrões de qualidade do ar em um grupo restrito, antecedendo as reuniões do CONAMA, de modo a incluir as universidades, os principais OEMAS, a OMS e o Ministério da Saúde.

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

No âmbito do CONAMA, a despeito das recomendações do MMA, o processo de produção da Resolução 382 se deu de acordo com o padrão adotado neste Conselho. Após apreciação do pedido pela CTCA, foi instituído o GT para desenvolvimento de estudos e elaboração da proposta de normatização relativa à definição de padrões de emissão de poluentes atmosféricos por fontes fixas. A coordenação do grupo ficou com o representante do Governo de São Paulo, Cláudio Darwin Alonso, da SMA – SP, e a relatoria com Eduardo Komatsu, da CETESB – SP.

A proposta elaborada pelo grupo de trabalho foi encaminhada à “Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental” (CTCQA) que, após discussão e aprovação em uma única reunião (17ª reunião), a encaminhou para apreciação pela CTAJ. Esta, em sua 26ª reunião apreciou e aprovou a proposta e a encaminhou para votação e aprovação pelo plenário. No plenário do CONAMA, por sua vez, a proposta não foi aprovada tão rapidamente, como ocorrera na Câmara Técnica e na Câmara de Assuntos Jurídicos. A demora e a dificuldade de aprovação da proposta em plenário resultaram, naturalmente, dos conflitos entre os atores políticos envolvidos, assim como da resistência de determinados grupos, que têm representação no CONAMA, em aceitar o teor da resolução. No Quadro 5, Anexo VII, estão sintetizados os passos do processo de produção da resolução, em cada uma das instâncias.

Conforme referências anteriores, de acordo com o Regimento Interno do CONAMA, o GT é o fórum onde se dá a discussão e elaboração da proposta de resolução, que posteriormente é encaminhada para apreciação pela Câmara Técnica e CTAJ. A discussão das proposições no GT é aberta à participação de conselheiros e não-conselheiros, o que torna o grupo de trabalho um espaço público amplo e aberto de discussão, podendo envolver os mais diversos segmentos da sociedade, especialmente aqueles grupos interessados na matéria.

O GT responsável pela elaboração da proposta de resolução sobre emissão de poluentes atmosféricos por fontes fixas funcionou com a representação de órgãos de controle ambiental (federal, estaduais e municipais), além da representação de empresários do setor industrial, especialmente daqueles ramos especificamente referidos na proposta. Ressalte-se que tanto o Ministério Público quanto as ONGs ambientalistas só participaram de uma única reunião do GT, entre as onze reuniões realizadas pelo grupo.

Dada a complexidade da matéria, o GT foi dividido em quatro subgrupos (Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo), responsáveis pela estruturação das diferentes tipologias de fontes – este foi o aspecto inovador do processo. Os subgrupos realizaram um total de 65 reuniões, perfazendo cerca de 80 reuniões para a elaboração da referida resolução.

Nas onze reuniões do GT, conforme expectativas do MMA, em função da matéria em discussão, houve uma expressiva participação de representantes do empresariado industrial, que se destacaram, também, em termos quantitativos, 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 os dados do Quadro 67.

Quadro 67 – 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
Representantes dos governos Federal, Estaduais e Municipais, IBAMA e CONAMA.	12	Nd	Nd	Nd	Nd	14	Nd	Nd	Nd	20	Nd
Estatais e Autarquias (Petróleo)	3	4	5	4	4	6	7	Nd	6	4	6
Representantes dos Setores Produtivos	1	9	6	14	8	13	8	8	11	24	11
Entidades e Associações Ambientais	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: PUC- RJ	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, disponível nos anexos do processo e no Site do CONAMA.

Nota: A lista completa dos participantes só foi disponibilizada para a 1ª a 6ª e a 10ª reunião, nas quais foi considerado o número de participantes no 1º dia das referidas reuniões do GT.

Excetuando a primeira reunião, da qual só participou 01 representante do setor produtivo (CNI), em todas as demais reuniões do GT, entre os representantes desse segmento, além da CNI, que tem assento no CONAMA, outras 15 organizações empresariais estiveram presentes, entre elas:

- ABAL – Associação Brasileira do Alumínio;
- ABIVIDRO – Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro;
- ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química;
- ANDA – Associação Nacional para Difusão de Adubos;
- BRACELPA – Associação Nacional dos Fabricantes de Celulose e Papel;
- FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná;
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro;
- IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás;
- IBS – Instituto Brasileiro de Siderurgia;
- SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;
- Sindicato das Indústrias de Artefatos de Cimento Armado, Ladrilhos Hidráulicos e Produtos de Cimento do Estado do Rio de Janeiro;
- SINVIDRO – Sindicato da Indústria de Vidros e Cristais Planos e Ocos no Estado de São Paulo;
- SNIC – Sindicato Nacional da Indústria do Cimento.

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 acima de tudo, pela participação de representantes de grandes empresas dos mais diversos ramos industriais, conforme se vê no Quadro 68. Essa é uma variável que demonstra o grau de importância para o empresariado industrial, em geral, do que estava em vias de deliberação pelo CONAMA.

Quadro 68 – Participação dos Empresários Industriais nas reuniões do “GT Fontes Fixas”

Ramo da Indústria	Empresa	Nº de reuniões
Extração Mineral e Siderurgia	Acesita	08
	CVRD	08
	CSN – Companhia Siderúrgica Nacional	07
	CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão	07
	Usiminas	03
	Grupo Gerdau, Novelis Brasil Ltda e Samarco	02
	Açominas, Albrás, Alcoa e Cosipa.	01
Petroquímica, Química, Cimento, Celulose e Papel	Petrobrás	09
	Fosfertil	02
	Companhia de Cimento Itambé	05
	Cimentos Nassau, CP Cimento, Lafarge Cimento e Votorantin;	01
	Rhodia, Bunge Fertilizantes e Aracruz Celulose.	01
Automóveis	Daimlerchrysler	02

Fonte: Elaboração da autora, a partir das listas de presença dos participantes das reuniões do GT. Disponível nos anexos do processo e nos arquivos eletrônicos no Site do CONAMA.

Embora o GT tenha sido criado em agosto de 2002, em função de mudanças decorrentes das eleições presidenciais, o que, normalmente, gera muitas mudanças na composição e dinâmica de funcionamento das instituições públicas, a primeira reunião do grupo só ocorreu em julho de 2003, quase um ano depois de sua criação. O plano de trabalho aprovado na primeira reunião previa três passos: no primeiro, seria feita uma discussão sobre as necessidades de se ter a definição de limites de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, em documento legal. Essa discussão inicial seria útil para a formulação da justificativa da resolução. No segundo passo seria elaborada a proposta de resolução, fixando critérios para a determinação dos referidos padrões. Esse passo seria crucial, pois o texto proposto orientaria as discussões, ganhando-se agilidade e minimizando-se a possibilidade de dispersão nas reuniões. No terceiro, seriam fixados os aspectos técnicos da regulamentação, formalizados em anexos. Definiu-se que os limites de emissão seriam considerados em uma série de anexos, cuja vantagem seria: a cada nova necessidade, de forma ágil, poder-se-ia criar um, ou até mais grupos de trabalhos, que definiriam apenas os padrões que seriam anexados à resolução inicial. O grupo definiu que, para esta resolução, seriam elaborados, no mínimo 3 anexos, ou seja, seriam estabelecidos limites de emissão para três tipos de fontes, no mínimo.

Para a realização do segundo passo do processo de elaboração da resolução foi solicitado aos membros do GT que levantassem, nos seus respectivos locais de trabalho, critérios para atender ao objetivo desse passo – a elaboração da proposta. Após ter sido feita a pré-escolha dos três processos para os quais seriam determinados os limites de emissão, participantes do grupo levantaram a necessidade de haver a agregação de novos componentes

ao grupo. Alguns institutos de pesquisa tecnológica foram citados, tais como: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT); Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC – RS), vinculada à Secretaria da Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR-PR), entre outros, congregados na Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPT). Além desses, definiu-se que os setores produtivos também deveriam se fazer presente na 2ª reunião do GT, representados pela ABIQUIM.

Para discutir os critérios que deveriam ser adotados no estabelecimento de limites de emissão de poluentes (2ª reunião do GT), estiveram presentes nove representantes dos setores produtivos da esfera privada, além de quatro, do setor produtivo da esfera pública (Petrobrás). Nessa ocasião, deliberou-se que os participantes poderiam apresentar contribuições que seriam incorporadas ao texto¹⁶⁰.

O processo de elaboração da proposta de resolução no âmbito do grupo de trabalho, que durou 2 anos e 4 meses, mobilizou dezenas de especialistas no tema, vinculados a organizações e entidades públicas e privadas. Devido ao caráter complexo e polêmico da matéria em discussão, o que ficou claro com a apresentação da primeira versão da proposta (3ª reunião), o coordenador do grupo propôs uma subdivisão do GT. De acordo com essa proposta, foram criados subgrupos de trabalho para discutir os limites de emissão nas regiões onde ocorre o maior número de fontes de determinada atividade e, conseqüentemente, onde se acumula a maior experiência no controle, operação, manutenção, implantação e fiscalização de equipamentos de mesma natureza. A subdivisão dos grupos de trabalho, por região, foi aprovada com a estrutura disposta no Quadro 7 do Anexo VII.

O processo de discussão das propostas foi feito dentro dos subgrupos, de acordo com o que foi estabelecido; em seguida os textos foram apreciados pelo GT e encaminhados para a apreciação na Câmara Técnica. Durante essa etapa do processo, representantes do empresariado industrial encaminharam proposições e participaram efetivamente de todas as discussões, em todas as reuniões do grupo (Quadro 69). Situação muito diferente foi observada em relação à participação de organizações e entidades ambientalistas nas reuniões do grupo de trabalho, que foi diminuta, visto que, apenas na 6ª reunião, foi registrada a presença de somente uma organização que atua em defesa do meio ambiente: Argonautas.

¹⁶⁰ Por falta de informações disponíveis no Site do CONAMA, referentes à 2ª reunião do GT, não será possível apresentar o teor das discussões feitas pelos participantes.

Quadro 69 – Acesso e participação do empresariado industrial no âmbito do GT

Reunião	Participantes	%	Contribuição e deliberação
4ª reunião Curitiba	Organizações: CNI, FIEP, ABIQUIM e SINDVIDRO – SP; Empresas: Acesita, CVRD, CSN, CST, Votorantin, Cia de Cimento Itambé e Lafarge Cimento.	53%	Discussão de experiências no estado do Paraná. Representante da FIEP apresentou proposta com base em monitoramento contínuo no Paraná.
5ª reunião Brasília	Organizações: CNI e ABIQUIM; Empresas: Acesita, CSN, CST, CVRD e Petrobrás.	35%	Discussão da proposta de resolução a partir das contribuições dos subgrupos.
6ª reunião São Paulo	Organizações: ANDA, ABAL, BRACELPA, CNI e IBS. Empresas: Acesita, CST, CVRD, Daimlerchrysler, ERM Brasil e Petrobrás.	56%	Discussão da proposta de resolução a partir das contribuições dos subgrupos. Participantes apresentam sugestões de alteração do texto
7ª reunião Belo Horizonte	Organizações: CNI e FIEMG Empresas: Acesita, Cosipa, CSN, CST, CVRD, Usiminas e Gerdau, Fosfertil e Petrobrás.	50%	Discussão das propostas para a indústria de fertilizantes, siderurgia, caldeira a madeira e bagaço de cana-de-açúcar. Aprovadas alterações em cada um dos textos apresentads.
8ª reunião R. Janeiro	Organizações: CNI e FIRJAN Empresas: Nd	23%	Discussão das propostas para a indústria de celulose e fusão secundária de chumbo, além dos itens pendentes.
9ª reunião R. Janeiro	CNI e SINDIVIDRO Empresas: Cosipa, Acesita, Usiminas, Samarco, Bunge Fertilizantes, Petrobrás, Cia de Cimento Itambé, CP Cimento e Cimentos Nassau	33%	Discussão das propostas apresentadas por cada subgrupo de trabalho: Paraná e São Paulo.
10ª reunião R. Janeiro	Organizações: CNI, FIRJAN, ABAL ABIVIDRO, SINDIVIDRO, FEPAM, FEAM, IBS e ABIQUIM. Empresas: Acesita, Albrás, Alcoa, CST Arcelor, CVRD, CSN, CVRD, Rhodia, Fosfertil, Villares Metals e Petrobrás.	57%	Discussão e aprovação das propostas elaboradas nos subgrupos referentes aos limites de emissão de poluentes atmosféricos para as atividades industriais específicas.
11ª reunião	Organizações: CNI, ABAL e ABIQUIM. Empresas: CSN, CST Arcelor, CVRD, Usiminas, Grupo Gerdau e Novelis Brasil, Cia de Cimento Itambé, Induscimento, Aracruz Celulose e Petrobrás.	46%	Aprovação da proposta de resolução pelo GT.

Fonte: Elaboração da própria autora, a partir dos dados das Atas de reuniões do GT e lista de frequência. Disponíveis nos anexos do processo e nos arquivos eletrônicos disponíveis no Site do CONAMA.

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, ou seja, de expertise para atuar na área em questão. Esta expertise demanda grandes investimentos na capacitação de recursos humanos, que normalmente são feitos pelos grupos empresariais e pelos governos, que dispõem de recursos financeiros para tal.

As organizações que representam a sociedade civil, em geral, e neste caso as ONGs e entidades ambientalistas, que se intitulam representantes desta, por sua vez, dispõem de

poucos recursos financeiros e humanos para atuar em áreas técnicas muito específicas. Essa é uma questão que tem sido observada em vários estudos que analisam a participação da sociedade civil nos espaços públicos, criados no Brasil, nas duas últimas décadas¹⁶¹. Conforme análises de Dagnino sobre a participação da sociedade civil em espaços públicos, a inserção nestes espaços, seja na discussão, formulação, deliberação ou execução de políticas públicas, exige o domínio de um saber técnico especializado do qual a grande maioria dos representantes da sociedade civil não dispõe (2002: 284). As ONGs, em geral, se diferenciam de outros representantes da sociedade civil em termos de qualificação técnica, conforme enfatiza Dagnino, mas não se pode deixar de considerar que, no contexto político atual, quando foram criados no Brasil vários espaços públicos de participação política, a exemplo dos conselhos gestores, a demanda por recursos humanos tecnicamente qualificados suplanta o que a sociedade civil dispõe. Essa escassez se evidencia no âmbito do CONAMA, mais especificamente nos grupos de trabalho que, ao mesmo tempo que são espaços públicos de discussão, abertos à participação de todos os interessados, são espaços que, em geral, exigem alto nível de qualificação técnica.

Os dados da pesquisa mostram que, no grupo de trabalho criado para discutir padrão de emissão de poluentes por fontes fixas, o processo de discussão e de partilha de poder entre representantes dos governos e de entidades especializadas, dos setores empresariais e da sociedade civil foi essencialmente desigual. Representantes dos governos e dos setores produtivos formaram maioria absoluta em todas as reuniões do GT – conforme evidências no Quadro 67 –, especialmente em função da escassez de representantes da sociedade civil com saber técnico especializado para discutir a matéria, em condições de igualdade, com os interlocutores governamentais e dos setores produtivos. Representantes dos setores produtivos, por sua vez, dispunham não só de recursos financeiros para mobilizar seus membros, mas também de recursos humanos com saber técnico especializado e disponibilidade de tempo para se dedicar exclusivamente àquela atividade, visto que muitos representantes fazem parte de um quadro de pessoal fixo das organizações corporativas e extra-corporativas que representam os interesses desse grupo.

No âmbito do grupo, os pontos mais polêmicos destacados por seus membros, por ocasião da 5ª reunião, tratavam de questões referentes aos tipos de poluentes considerados, à

¹⁶¹ A concepção de espaço público a que Dagnino se refere, diz respeito tanto “àqueles espaços que visam a promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como aqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal”, a exemplo do CONAMA. Refere-se, neste caso, à implementação, ao longo dos anos de 1990, no Brasil, dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, entre outros espaços (2002: 10).

divisão por faixas de potência e à discussão dos valores considerados como parâmetros¹⁶². A polêmica em relação a essas questões perpassou todos os subgrupos, todas as etapas de trabalho nas câmaras técnicas, chegando até à discussão final no âmbito do plenário.

Na penúltima reunião do GT, realizada em agosto de 2005, foi observado o segundo maior número de participantes de todas as reuniões desse grupo: 49 participantes, entre representantes dos governos, do setor empresarial e de outros segmentos da sociedade civil. Observou-se, nessa ocasião, o maior percentual de participação de representantes do empresariado industrial (57% do total). Estiveram presentes 24 representantes de grandes empresas privadas do ramo da siderurgia e alumínio (Acesita, Albrás, Alcoa, CST Arcelor, CVRD, CSN e CVRD), da indústria química (Rhodia) e da petroquímica (Petrobrás). A presença marcante do empresariado industrial se deu em função da matéria em pauta. Na reunião foram apresentadas e debatidas as propostas de limites de emissão de poluentes atmosféricos para as atividades da indústria de alumínio primário, queima de gás natural em forno ou caldeira, refinaria de petróleo, indústria siderúrgica integrada e semi-integrada, fusão de vidro e queima de carvão mineral para geração de vapor. Após discussão, os textos foram aprovados, mas as pendências observadas ficaram para apresentação e discussão na próxima reunião do grupo, após reavaliação dos respectivos subgrupos.

A discussão final da proposta no âmbito do GT ocorreu em novembro de 2005, na 11ª reunião, onde estiveram presentes 37 representantes dos governos, setores empresariais e de outros segmentos da sociedade civil. Destacaram-se, mais uma vez, os representantes dos grupos empresariais da indústria (46% do total). Eram representantes de quatro importantes ramos do setor industrial brasileiro: siderurgia e alumínio (CSN, CST Arcelor, CVRD, Usiminas, Grupo Gerdau e Novelis Brasil), cimento (Cia de Cimento Itambé e Induscimento), papel e celulose (Aracruz Celulose) e petroquímica (Petrobrás). Após discussão das pendências nas propostas de quatro fontes (siderurgia, refinarias, vidro e alumínio) foram apresentadas e debatidas diferentes sugestões, chegando-se a um consenso sobre o formato final do texto. O debate acerca das diferentes fontes fez com que se aperfeiçoassem os

¹⁶² Em relação aos poluentes considerados, os subgrupos não foram unânimes na sugestão dos poluentes a terem seus limites de emissão determinados pela Resolução. Assim, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo propuseram os poluentes MP, SOx e NOx enquanto que o Paraná propôs MP, NOx, SOx e MP inorgânico (basicamente metais). Quanto à divisão por faixas de potência, os subgrupos não foram unânimes na sugestão de limites por faixas de potência. Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo propuseram as faixas de potência menor igual a 10MW, 10 a 70MW e acima de 70 MW enquanto o Paraná propôs 10 a 30MW - 30 a 50MW - 50 a 100MW e acima de 100MW. Quanto aos valores, houve necessidade de se compatibilizar os valores propostos por todos os subgrupos. A discussão do item desse item levou à elaboração de uma tabela, calculada em base na referência de 5% de oxigênio. Por decisão do grupo, a referência deveria ser de 3% (Anexos do processo).

conceitos e, finalmente, foi elaborado um texto final, que foi aprovado por consenso. Por fim, os membros do GT atribuíram ao coordenador do grupo a tarefa de rever toda a proposta de resolução (texto inicial e todos os anexos com as fontes) e ajustá-la quanto à formalidade, à coerência e à uniformidade dos anexos. Para essa atividade, os coordenadores dos subgrupos poderiam ser solicitados a dar esclarecimentos para possíveis dúvidas. Ao coordenador do GT coube a tarefa de ajustar o texto e depois encaminhá-lo para apreciação pela CTCQA.

Antes de entrar na descrição do processo de apreciação da proposta de resolução pela CTCQA, cabe enfatizar uma questão referente à composição dessa Câmara Técnica. Ao longo de quase todo o período de atividade do GT criado para propor a resolução em análise, a Câmara Técnica era composta por representantes do IBAMA (Presidente da CT), da CNI, da ANAMMA Sudeste, do governo do Rio Grande do Sul, do governo de São Paulo e das ONGs do Nordeste –FURPA. Em maio de 2005, período próximo à finalização dos trabalhos do GT, ocorreu eleição para a presidência da CTCQA, com a apresentação de dois candidatos: representante da CNI (Maria Cristina Yuan) e representante do governo de São Paulo (Suani Teixeira Coelho). A representante do governo de São Paulo foi eleita, e a representante da CNI foi indicada para a função de relatora dessa Câmara. Trata-se de um fato relevante haja vista a importância destes papéis na condução da discussão e aprovação das propostas no âmbito da câmara técnica. Além disso, considerando que representantes do governo de São Paulo tinham a coordenação do GT e a presidência da CTCQA, esse cenário propiciava uma maior probabilidade de a proposta elaborada pelo GT ser aprovada, sem grandes polêmicas, no âmbito dessa Câmara. Ou seja, era menor a probabilidade de haver divergências por parte de atores políticos relevantes da Câmara Técnica em relação à proposta encaminhada pelo grupo de trabalho.

A discussão e a aprovação da proposta de resolução pela CTCQA ocorreu em fevereiro de 2006, por ocasião da 17ª reunião dessa Câmara. Após apreciação a proposta foi aprovada com emendas e encaminhada para apreciação pela CTAJ, que a aprovou, em maio de 2005, e a encaminhou para apreciação pelo plenário do CONAMA. Quais os pontos mais polêmicos, de divergência entre os membros das Câmaras Técnica e da Jurídica e entre os conselheiros do CONAMA, no âmbito do plenário; qual o teor das emendas; de quem é a autoria delas; qual foi o resultado em cada uma das instâncias? Essas questões serão discutidas no próximo item.

4.3.2 – Convergências e divergências entre os grupos de interesse

Alguns pontos polêmicos do texto, elaborado pelo GT, foram destacados no âmbito da CTCQA. Por ser uma proposta de resolução para todo o país, considerando a grande heterogeneidade entre as regiões brasileiras, trabalhou-se com um critério básico para definição dos limites de emissão de poluentes atmosféricos, sendo mais restritivos ou menos restritivos, dependendo das características de cada lugar onde a norma seria aplicada. Este é um dos pontos mais polêmicos da proposta. De acordo com o coordenador do GT o que deveria orientar a aplicação dessa resolução seria a qualidade do ar em função da capacidade de suporte de cada lugar, porém esse critério, baseado nas diferenciações regionais, é pouco compreendido, seja pelos empresários da indústria, seja pelas ONGs ambientalistas, seja pela sociedade em geral.

Outra questão polêmica da proposta de resolução foi a ênfase dada às fontes novas de emissão de poluentes. Conforme argumentou o coordenador do GT, tal ênfase não significa que em relação às fontes velhas, os agentes emissores de poluente possam agir desregradamente. Mas os critérios para estabelecimento de limites, tratados na resolução, são para as fontes novas. Em relação a esse destaque, a presidente da CTCQA enfatizou a necessidade de uma discussão sobre o que se iria fazer com as fontes velhas. De acordo com a proposta do GT, as fontes existentes deveriam ser objeto de regulamentações específicas.

Um dos focos de tensão e de divergência entre os membros da CTCQA foi o artigo 8º, especificamente os conteúdos dos parágrafos 1º e 2º, sobre determinação de limites de emissão de poluentes mais restritivos e menos restritivos. As divergências foram observadas entre o Coordenador do GT (representante do governo de SP) com a presidente da Câmara (também representante do governo de SP), IBAMA e CNI. Vejamos o que diz o artigo 8º:

Artigo 8º - Esta resolução se aplica às fontes fixas de poluentes atmosféricos cuja Licença de Instalação venha a ser solicitada aos órgãos licenciadores após a publicação desta resolução.

Parágrafo 1º - O órgão ambiental licenciador poderá determinar limites de emissão mais restritivos que os aqui estabelecidos em áreas onde, a seu critério, o gerenciamento da qualidade do ar assim o exigir.

Parágrafo 2º – O órgão ambiental licenciador poderá, a seu critério, estabelecer limites de emissão menos restritivos que os estabelecidos nesta resolução para as fontes fixas de emissões atmosféricas nas seguintes situações: I - Modificações passíveis de licenciamento em fontes já instaladas que apresentem comprovados ganhos ambientais, tais como os resultantes da conversão de caldeiras para o uso de gás, que minimizam os impactos ambientais de fontes projetadas originalmente com outro(s) insumo(s), notadamente óleo combustível e carvão.

Uma das questões polêmicas refere-se à possibilidade de a norma poder ser menos restritiva para casos em que há mudança de tecnologia em empreendimentos já instalados e que devam passar por um novo processo de licenciamento. Nesse caso, conforme indagação de um dos membros da Câmara, deve-se entender essa fonte como sendo nova e a norma pode ser menos restritiva? Enquanto a presidente da Câmara argumenta que não se pode ser menos restritiva e não se pode usar dois pesos e duas medidas, o coordenador do GT argumenta positivamente, pois somente desse modo haveria a garantia de ganhos ambientais com a adesão do empreendedor. De acordo com o representante da CNI, empreendedores novos e antigos são empreendedores, e a situação prevista no artigo tem que ficar clara para todos, ou seja, que existem duas situações: uma, é o empreendimento totalmente novo que deve atender a esse limite de emissão; a outra, é de uma fonte já existente¹⁶³. As posições divergentes em relação a tais questões foram mantidas e expressas em emendas apresentadas ao texto.

Embora o texto contivesse pontos polêmicos, destacados e 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 70).

Quadro 70 – 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	Modif. 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	1	26
			3,2%	9,6%	3,2%	83,9%

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

No âmbito da Câmara Técnica, utilizando-se de um recurso previsto regimentalmente, a representante da CNI destacou-se entre os demais, apresentando o maior número de emendas ao texto. Outra questão que merece referência é o fato de a discussão do texto na CTCQA ter sido feita pelo conjunto de membros dessa Câmara Técnica, com destaque para a representante da CNI, do governo de São Paulo (presidente da Câmara) e do IBAMA, em conjunto com outros atores, que participaram da reunião na condição de

¹⁶³ Argumentos registrados na Tradução da 17ª reunião da CTCQA. Disponível no site do CONAMA.

convidados, entre os quais os representantes da CETESB, do IAP, da ANP, da FEAM, da ABAL, da CSN e da Petrobrás, todos participantes efetivos do Grupo de Trabalho. Ou seja, representantes dos setores produtivos que participaram efetivamente no processo de elaboração da proposta pelo GT, também participaram das discussões no âmbito da Câmara Técnica, aumentando a possibilidade de influência desse grupo de interesse, ali representado formalmente pela CNI.

Alguns dos pontos polêmicos são os referidos nos artigos 3º do anexo 1, que é também a mesma questão que se repete quando da discussão do anexo 13, da Resolução. A questão levantada pelo representante da CNI, que diz respeito a fontes de emissão pontuais ou gerais, ilustra bem uma das poucas situações de divergência entre esse segmento e outros membros da CTCQA – governo de São Paulo e CETESB¹⁶⁴.

Em síntese, o texto elaborado pelo GT e aprovado pela CTCQA, embora com emendas, propôs uma regulação com base em uma nova perspectiva, diferente da perspectiva de comando e controle, que é o instrumento mais utilizado na política ambiental brasileira. Tal questão ficou explícita na fala do Coordenador do GT, quando 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”. Além disso, conforme destaca, nessa resolução procura-se dar sugestões em relação à existência de algumas formas de se gerenciar um empreendimento sem que haja dano ambiental. Por fim, o coordenador do GT critica a rigidez e a ineficácia dos instrumentos de comando e controle quando diz que,

somos extremamente rígidos na questão comando e controle, mas não se pode desconsiderar o aumento de produtividade cuja taxa de emissão se mantém constante. Cujas taxas, ou seja, o número de quilos por hora, emitido, continua igual. Que ganho eu tenho, se eu impeço esse aumento marginal de produção? Eu só tenho perda econômica (Ata da reunião da CTCQA. Disponível no site do CONAMA).

O caráter menos restritivo da proposta de resolução e sua perspectiva de romper com a predominância dos instrumentos de comando e controle, conforme a afirmação do coordenador do GT, 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 ser apenas referente à redação do texto.

¹⁶⁴Artigo 3 (Anexo 1) - Ficam estabelecidos limites máximos de emissão para poluentes atmosféricos provenientes de processos de geração de calor a partir da combustão externa de óleo combustível. Indaga a representante da CNI se este artigo trata de emissões de um modo geral, pontuais e positivas, ou se os valores são estabelecidos apenas para as fontes de emissão pontual. Diz que representantes dos setores de fertilizantes, pediram para fosse incluído na tabela as fontes de emissão pontual (Proposta de resolução originária do GT. Disponível no site do CONAMA. Acesso em abril de 2007).

Após a aprovação pela CTCQA, a proposta foi encaminhada para apreciação pela CTAJ, conforme previsto no Regimento Interno. Essa Câmara, em sua 26ª reunião, realizada nos dias 03 e 04 de maio de 2005, aprovou com emendas a referida proposta de resolução. Merecem referências os destaques e o teor das emendas apresentadas ao texto, assim como a posição do representante do setor produtivo, membro dessa Câmara.

No momento da apreciação da referida proposta, a CTAJ era formada pelos seguintes membros: representante titular do IBAMA (presidente da CTAJ), representante da CNI (vice-presidente), representante do Instituto “Direito por um Planeta Verde”, representante do Ministério da Justiça, representante do Governo do Ceará, representante do Governo da Bahia e representante dos governos municipais – ANAMMA. Vale ressaltar que, na 26ª reunião, apenas 5 membros estiveram presentes. O governo da Bahia e o Ministério da Justiça não participaram.

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, ANAMMA e o conselheiro honorário do CONAMA); e outro, formado por aqueles membros que apresentaram emendas e fizeram duras críticas ao texto (Instituto Direito por um Planeta Verde e IBAMA), destacadas a seguir. O representante do governo do Ceará, por sua vez, teve participação pontual, convergindo com o bloco que se posicionou criticamente. Além da participação dos membros da CTAJ, participaram da discussão o coordenador do GT e um representante do IBS, que é, também, representante da CNI na CTCQA.

Quanto às emendas apresentadas ao texto, de um total de sete apenas duas foram aprovadas, sendo emendas de redação, de autoria do Instituto Direito por Planeta Verde (Quadro 71).

Quadro 71 – Emendas apresentadas à versão apreciada pela CTAJ, segundo a autoria e o teor

Autorias das emendas	Total de emendas apresentadas		Teor das Emendas			
			Supressiva	Aditiva	Substitutiva	Redação
IBAMA	01	14%	01	-	-	-
Instituto Planeta Verde	05	72%	-	02	01	02
Governo do Ceará	01	14%	-	-	-	01
Total	07	100,0%	01	02	01	03
			14%	28,5%	14%	43,5%

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

Três tópicos mereceram destaques na CTAJ, os quais foram alvos de críticas formuladas pelos representantes do Instituto Direito por um Planeta Verde e do IBAMA: a)

referência aos métodos usados para mensurar os limites de poluentes; b) ênfase às fontes novas de emissão de poluentes; c) possibilidade de os OEMAS determinarem limites menos restritivos do que o estabelecido pela resolução.

Em relação ao primeiro ponto houve produção de consenso entre os membros da CTAJ de que havia necessidade de referências aos métodos, mas que essa questão era de competência da Câmara Técnica de origem. Foi consenso, também, de que o texto não seria prejudicado pela CTAJ em função dessa questão. A discussão sobre o segundo ponto foi polêmica e provocou a divisão dos membros em dois blocos, acima descritos. Os representantes do IBAMA e do Instituto Direito por um Planeta Verde criticaram e sugeriram alterações ao texto; por outro lado, argumentaram em defesa do texto os representantes da CNI, o coordenador do GT e o conselheiro honorário do CONAMA.

O segundo ponto objeto das divergências está no Art. 6º, que diz: "Essa resolução se aplica às fontes fixas de poluentes atmosféricos, cuja Licença de Instalação venha ser solicitada pelos órgãos licenciadores após publicação dessa resolução". A esse respeito argumentou criticamente o representante do Instituto Direito por um Planeta Verde, com o apoio do IBAMA, de que deveria ser criado um mecanismo para que, com o passar do tempo, todas as fontes passassem a adotar as diretrizes estabelecidas por essa resolução, caso contrário estariam sendo criados dois tipos de comportamento por parte das empresas: aqueles com base nas regras elaboradas antes da resolução e aqueles adotados após essa resolução. Além disso, que a resolução deveria determinar que fossem criados mecanismos para forçar as empresas e órgãos ambientais a se adaptarem às novas regras. Posição contrária a essa argumentação, e favoráveis à manutenção do texto, foi adotada pelos representantes do governo de São Paulo (coordenador do GT e presidente da CTCQA), da CNI e pelo conselheiro honorário do CONAMA¹⁶⁵.

O terceiro ponto foco das divergências entre os membros da CTAJ refere-se ao "§ 1º do Art. 6º que diz: o órgão ambiental licenciador poderá estabelecer valores menos restritivos que os limites máximos estabelecidos nesta Resolução". O bloco favorável,

¹⁶⁵ Conforme argumento do representante do Governo de São Paulo: alguns processos, para que se consiga atingir os níveis das fontes novas, só quando elas forem efetivamente novas. Vai ter que mudar o empreendimento inteiro, às vezes um forno inteiro tem que ser destruído e fazer outro, ou seja, tem que fazer uma outra planta industrial. É de tal ordem o investimento que nos Estados Unidos é só para fonte nova. Fonte velha tem que gerenciar uma a uma. Para umas é fácil adotar o padrão novo, mas têm outras que o investimento é de tal ordem que tem que gerenciar fazendo o máximo de restrição para aquela fonte do jeito que está, pois os investimentos são enormes. O Conselheiro Honorário do CONAMA argumentou que "seria impossível chegar para uma CSN que tem mais de cinquenta anos, e querer que ela atenda hoje ao padrão de uma siderúrgica que está sendo instalada na Suécia, não tem a menor condição". (26ª reunião da CTAJ. Transcrição, p.11 e 12. Disponível no site do CONAMA).

incondicionalmente, ao texto era formado por cinco participantes: a representante da CNI, o conselheiro honorário do CONAMA, o coordenador do GT, a ANAMMA e o IBS. Argumentaram criticamente em relação a esse ponto, mais uma vez, o IBAMA e o Instituto Direito por um Planeta Verde.

O representante do IBAMA enfatizou que seria mais interessante estabelecer um prazo de transição, para que as empresas se adequassem às novas regras. Porém, conforme assinalou, deixar esse critério como estava no texto seria incorreto, pois ficaria estabelecido em uma resolução do CONAMA um regramento, mas ao mesmo tempo se diz que o órgão ambiental licenciador pode estabelecer regras mais flexíveis, ou então menos restritivas, para as fontes já existentes. Para o IBAMA “seria complicado deixar ao órgão licenciador a tarefa de ser mais benevolente com a indústria”. O Instituto Direito por um Planeta Verde sugeriu, para melhorar a redação do § 1º, em relação à possibilidade de se ter regras menos restritivas, que: “o órgão ambiental licenciador poderá, em caráter excepcional e por meio de decisão motivada”. A nova redação deixaria claro que se trata de uma situação excepcional, ou seja, não seria para qualquer caso que o órgão licenciador deveria aceitar valores menos restritivos.

Depois de acirrado debate e sugestões de emendas de autoria dos que não concordavam com os referidos conteúdos, em sua maioria não aprovadas, tanto o IBAMA quanto o Instituto Direito por um Planeta Verde declararam que discutiriam com os seus pares, internamente, e fariam destaques na reunião do Plenário. Apesar da falta de consenso entre os membros da CTAJ sobre questões importantes, a proposta foi aprovada e encaminhada para votação pelo Plenário. A proposta foi aprovada pela CTAJ sem que os três tópicos que mereceram maiores destaques e críticas fossem alterados, conforme se vê:

Art. 4º A verificação do atendimento aos limites de emissão deverá ser efetuada conforme métodos de amostragem e análise especificados em normas técnicas cientificamente reconhecidas e aceitas pelo órgão ambiental licenciador.

Art. 6º Esta resolução se aplica às fontes fixas de poluentes atmosféricos cuja Licença de Instalação venha a ser solicitada aos órgãos licenciadores após a publicação desta resolução. § 1º O órgão ambiental licenciador poderá, mediante decisão fundamentada, determinar limites de emissão mais restritivos que os aqui estabelecidos em áreas onde, a seu critério, o gerenciamento da qualidade do ar assim o exigir.

Em três reuniões ordinárias do CONAMA a proposta de resolução sobre fontes fixas esteve na pauta para ser votada. Na 82ª reunião, em maio de 2006, não houve tempo para apreciação do processo; na 83ª reunião, em julho de 2006, o MME e a AGAPAN pediram vistas do processo – o primeiro, porque não concordava com a condução da discussão; o segundo, porque não concordava com o conteúdo da resolução que estava em vias de

aprovação¹⁶⁶; na 84ª reunião, em 29 de novembro de 2006, a resolução foi aprovada, sem emendas.

Na 83ª reunião, após a apresentação geral da proposta de resolução, os representantes da AGAPAN e do MME justificaram os pedidos de vistas do processo. Para a AGAPAN o pedido de vistas se devia a uma solicitação do movimento dos trabalhadores da saúde e dos trabalhadores de saúde de São Paulo, bem como de outras ONGs de outras regiões do Brasil. Em seu argumento, considerou esta organização que a resolução estaria muito frágil para proteger a saúde pública, a saúde dos trabalhadores e o meio ambiente. O MME, por sua vez, justificou o pedido de vistas ao processo dizendo que reconhecia o grande volume e a seriedade do trabalho investido nesses dois anos de preparação dessa resolução; entendia que, se o plenário comesse a discutir uma nova resolução, esse assunto voltaria na próxima reunião para discussão em plenário sobre a questão das fontes móveis ou fontes antigas. Seriam, portanto, mais dois anos de debate no plenário.

O representante do MPF reforçou os pedidos de vistas apresentados, dizendo que a principal preocupação do órgão é que a matéria viesse a ser discutida e eventualmente votada nessa reunião. Reconheceu que a proposta foi resultante de um esforço enorme, já que se tratava de um laborioso processo de dois anos. No entanto, enfatizou que, por ser um trabalho excessivamente técnico, havia necessidade de maturação, de reflexão, de análise técnica. Argumentou ainda, que o trabalho ali desenvolvido era tão complexo que o MPF teve dificuldades de encontrar técnicos especializados na matéria para fazer uma análise crítica da proposta de resolução. Enfim, ressaltou que, com os pedidos de vistas, certamente os conselheiros do CONAMA teriam mais tempo para fazer uma análise mais criteriosa do conteúdo que, certamente, resultaria numa Resolução mais amadurecida.

Além da manifestação do MPF em apoio ao pedido de vistas, o Instituto Ambiental Vidágua subscreveu o pedido de vistas da AGAPAN. Diante disso, foi concedido o pedido da AGAPAN e do MME, sendo transferida a votação da proposta para a próxima reunião deliberativa do CONAMA, que ocorreu quatro meses depois, em novembro de 2006, quando a proposta de resolução foi apresentada ao plenário, discutida e aprovada, sem emendas. Nessa reunião, a mesa recebeu o parecer da AGAPAN, apresentado ao plenário, contendo

¹⁶⁶ De acordo com o Art. 13, § 1º, do Regimento Interno: os pedidos de vista poderão ser requeridos a qualquer momento da discussão da matéria até o início de sua votação. Após o pedido de vista o Plenário poderá discutir a matéria sem deliberação; § 2º Os requerimentos submetidos à Mesa serão decididos pelo Plenário, com exceção dos pedidos de vista, que serão automaticamente concedidos à entidade ou órgão requerente, salvo aqueles referentes à matéria em tramitação em regime de urgência que se submeterão ao previsto no art. 16, § 5º, do Regimento Interno.

críticas à proposta de resolução, em relação à ênfase dada às fontes novas e em relação às referências adotadas como parâmetros de emissão de poluentes.

Antes de iniciar a reunião, a representante da organização ambientalista APROMAC, Zuleica Nycz, solicitou que fosse retirada da pauta a proposta de resolução. Tal solicitação foi rejeitada pela Mesa, pois, de acordo com o Regimento Interno, a matéria estava em regime de urgência e já se encontrava com pedido de vistas, além de que, nessas circunstâncias, somente o autor da matéria ou o presidente da Câmara Técnica de origem poderia fazer tal solicitação. Consultados o presidente da CT de origem e o representante do MMA, estes foram contrários ao pedido, alegando que a matéria havia sido exaustivamente discutida por todos os segmentos que compõem o CONAMA, em todas as instâncias¹⁶⁷.

O representante da ONG Caeté, que representava as ONGs ambientalistas da Região Sul, no CONAMA, então sucessora da AGAPAN, apresentou o parecer da organização e declarou-se favorável a que a proposta de resolução voltasse à Câmara Técnica ou que fosse retirada de pauta, considerando a recente emissão de um parecer da Organização Mundial da Saúde (OMS), preocupada com os padrões de qualidade do ar. Como foi mantida a pauta, restou a essa organização apresentar o parecer da AGAPAN.

De acordo com o parecer, o pedido de vistas à proposta de resolução foi feito, considerando o resultado da análise técnica realizada por entidades parceiras do movimento ambientalista, que revelaram diversos artigos em desacordo com os objetivos da Lei Federal 6.938, os quais irão dificultar e até mesmo inviabilizar as ações de controle da poluição industrial. Entre outras objeções em relação ao texto, essa organização considerava inaceitável que a resolução criasse uma isenção para empreendimentos antigos e passasse a se preocupar apenas com novas fontes, o que estimularia a perpetuação de parques obsoletos e extremamente poluidores, além de contrariar a PNMA, que tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, propícia à vida. Além disso, considerava que a exigência de adoção de tecnologias de controle de emissão de poluentes atmosféricos não deveria estar restrita às técnicas economicamente viáveis, mas que deveria incentivar o desenvolvimento da capacidade científica de elaborar tecnologias para produzir sem poluir.

¹⁶⁷ De acordo com o Presidente da CTCQA, “esta matéria foi discutida durante dois anos com intensa participação dos Estados, do Governo Federal, dos governos municipais, que participaram de todas as reuniões, e do setor empresarial. Por dois anos conseguimos estruturar algo que não existe ainda como norma brasileira, que é a regulamentação de 52 fontes. Houve tempo bastante de discussão e está aprovado na Câmara Técnica desde o início do ano, portanto, eu me colocaria absolutamente contra a retirada de pauta, até porque se nós retirarmos de pauta nós vamos continuar com 52 fontes sem regulamentação. É uma loucura isso!” (Transcrição da 84ª reunião ordinária do CONAMA. Disponível no site do CONAMA. Acesso em abril de 2007).

O MME não apresentou parecer, em resposta ao pedido de vistas, apenas manifestou-se favorável à aprovação da resolução, dizendo que, “em concordância com o presidente da CTCQA, era melhor ter alguma regulamentação do que não ter nenhuma e a matéria ficar sendo procrastinada *ad eternum*.” Enfatizou, ainda, que uma discussão de índices, quando se refere a um ambiente técnico, pode durar 500 anos e não se chegar a nenhuma conclusão. Portanto, que essa era uma decisão política, uma decisão do CONAMA de assumir uma responsabilidade sobre determinados padrões e ir evoluindo com o tempo.

Após a apresentação da proposta pelo presidente da CTCQA, mais uma vez a APROMAC se manifestou; desta vez para apresentar um documento elaborado em conjunto com a Associação de Combate aos Poluentes (ACPO), sobre a proposta de resolução, iniciando com os seguintes argumentos: “a presente proposta, apesar de conter um ideal de avanço, traz problemas impossíveis de sanar com simples emendas”. Compreendiam esses atores que a articulação buscada pela AGAPAN, visava a uma proposta de consenso que fosse capaz de adequar a proposta apresentada pelo GT, aprovada nas duas Câmaras Técnicas, aos “princípios mencionados”, assim como às orientações globais dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Em síntese, esse documento apelava pela consciência crítica dos conselheiros do CONAMA, dizendo que “a resolução propõe a liberação de níveis consideráveis de poluentes extremamente perigosos, cujos efeitos sobre a saúde humana e ao meio ambiente são impossíveis de controlar, em toda a sua extensão”. Diante disso, solicitou que a resolução voltasse para a CTCQA para reavaliação¹⁶⁸. Finalizando, a APROMAC disse que as entidades ambientalistas ali representadas esperavam que, diante da publicação do documento elaborado pela OMS, a Câmara Técnica se sensibilizasse e solicitasse de fato uma revisão na proposta de resolução, à luz das novas diretrizes¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Conforme destaques do documento: “não sabemos se os nobres conselheiros estão plenamente informados dos riscos que a aprovação desta proposta pode acarretar à saúde de milhares de pessoas, que terão reflexo sobre as gerações futuras; que tipo de ônus isso pode acarretar ao orçamento do Estado brasileiro, nas esferas da saúde pública, ocupacional e ambiental. Esta resolução propõe a liberação de níveis consideráveis de poluentes extremamente perigosos, cujos efeitos sobre a saúde humana e ao meio ambiente são impossíveis de controlar, em toda a sua extensão. Diante do exposto, requer que a Resolução volte para a CTCQA e que uma reavaliação seja feita à luz dos documentos internacionais, tais como o documento apresentado pela OMS, em 2006. Solicita que seja examinada a tabela que compara alguns dos limites já em vigor com os limites da proposta a ser votada e os limites recomendados pela OMS.” (Disponível no site do CONAMA. Acesso em abril de 2007).

¹⁶⁹ O documento da OMS propõe novas diretrizes de qualidade do ar para material particular do ozônio, dióxido do nitrogênio e dióxido de enxofre, e estabelece a redução desses limites que até então eram aceitos. A OMS reconhece que esses limites estão muito altos e que existe forte evidência de correlação entre doenças e morte, poluição, inclusive afetando diretamente mulheres gestantes e idosos (Fragmento do Parecer da APROMAC / ACPO, na Transcrição da 84ª reunião).

A despeito das manifestações contrárias, por parte das entidades ambientalistas, passou-se à apreciação do texto-base. Em defesa contrária a esse texto manifestou-se um representante da ONG ACPO, de Santos (SP). Argumentou que era preciso regulamentar a questão de emissões no Brasil, porém a proposta era muito fraca e precisava de amadurecimento, sobretudo após a 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 base nos argumentos já apresentados. Após as duas defesas o texto-base foi aprovado.

Embora o encaminhamento tenha sido no sentido de abrir para recebimento de emendas e destaques, não houve nenhuma apresentação de emendas nem de destaques. Portanto, não havendo registro de apresentação de emendas e destaques ao texto-base, o presidente da mesa, Cláudio Bertoldo Langone (Secretário-Executivo do MMA) declarou aprovado o texto-base e aprovada a Resolução.

Infelizmente, a partir dos documentos oficiais disponíveis, não é possível identificar o conjunto de atores, conselheiros do CONAMA, que se contrapôs à aprovação da Resolução. Foram registradas apenas as manifestações orais de alguns representantes de entidades ambientalistas, entre outras organizações sociais, representantes da sociedade civil, contrárias à aprovação da Resolução, tais como: AGAPAN, APROMAC e CAETE (Sul), OCA Brasil (Centro Oeste), Bicuda (Sudeste), IMARH (Nordeste) e ACPO (ONG Sudeste).

Embora não tenham sido registradas manifestações orais favoráveis à aprovação da resolução por parte dos vários segmentos que compõem o CONAMA, além da manifestação do presidente da Câmara Técnica de origem, 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, por conseguinte, a posição defendida pela maioria, formada por representantes dos governos (federal, estaduais e municipais) e dos setores produtivos.

Diante da decisão do CONAMA pela aprovação da Resolução 382, diversos segmentos desfavoráveis a essa decisão, no âmbito das câmaras técnicas e do plenário, manifestaram-se publicamente sobre o que pensam em relação ao conteúdo da Resolução 382 e à decisão do CONAMA.

As organizações ambientalistas que possuem conselheiros no CONAMA não concordam com a resolução e alegam que os limites impostos às fontes de poluição são muito altos. A Associação de Combate aos Poluentes Orgânicos (ACPO) foi uma das que se manifestaram contra e propõe uma redução dos limites, alegando que o CONAMA não considerou as novas recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), que reduziram severamente os limites máximos de poluentes no ar para garantir a saúde humana. (Instituto Akatu. Disponível em: <<http://www.akatu.net>>. Acesso em fevereiro de 2007).

Em outro meio de comunicação é mostrada a reação das ONGs ambientalistas e a articulação destas com outras organizações sociais na tentativa de engrossar a crítica à decisão do CONAMA. Em artigo intitulado “Entidades ambientalistas querem que conselho de saúde se manifeste sobre limites para emissão de poluentes”, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) divulga a preocupação das entidades ambientalistas em relação à Resolução 382:

Entidades ambientalistas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste vão acionar o Conselho Nacional de Saúde para se manifestar sobre a Resolução 382, aprovada pelo CONAMA, que estabelece limites para emissão de poluentes por equipamentos ou instalações de indústrias, tais como caldeiras, chaminés e fornos. (Disponível em: <<http://www.idec.org.br/noticia.asp?id=7699>>. Acesso em março de 2007).

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 afirma a representante da APROMAC, Zuleica Nycz, conselheira do CONAMA, é inquestionável que quando aumenta o volume de poluentes na atmosfera, aumenta a incidência de doenças, portanto, se ficamos num ambiente saturado, haverá mais doenças respiratórias. Além disso, destaca que diversos representantes das 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 da saúde e do meio ambiente¹⁷⁰. Ainda no mesmo artigo, Zuleica Nycz faz duras críticas ao CONAMA no que se refere às condições procedimentais e às assimetrias de poder observadas durante o processo de elaboração de uma resolução. Faz críticas ao processo de análise técnica da resolução no GT que elaborou o texto e também na CTCQA: “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”.

Em outro artigo publicado no jornal eletrônico “Ambiente Brasil”, em janeiro de 2007, intitulado “Resolução do CONAMA regulamenta 13 tipos de fontes que emitem

¹⁷⁰ Artigo disponível em: <<http://www.idec.org.br/noticia.asp?id=7699#>>. Acesso em março de 2007.

poluentes”¹⁷¹, Jeffer Castelo Branco, Diretor da ONG ACPO, argumenta ser impossível separar os dois conceitos que alimentaram a polêmica gerada entre os conselheiros do CONAMA: padrão de qualidade e padrão de emissão, pois entende que, se alguém acende uma fogueira e fica perto dela, pode queimar-se e, além disso, o material queimado vai para a atmosfera. Ou seja, vai ter uma alteração no padrão de qualidade do ar com a mudança no padrão de emissão. Na época da votação, por ocasião da aprovação da resolução pelo plenário, o coordenador da CTCQA argumentou que são duas coisas distintas. Outra crítica que o Diretor da ACPO, entre outras entidades ambientalistas, faz à resolução, é o fato de esta não permitir a participação social ao estipular que os limites de emissão só serão objeto de controle por parte do órgão fiscalizador. Além do mais, argumenta Jeffer Castelo Branco: “há, inclusive, um erro que se contrapõe ao princípio da precaução, adotado em vários países, ao determinar que o órgão que licencia é o mesmo que fiscaliza e, também, o que legisla”.

O conteúdo citado pelo representante da ACPO, refere-se ao artigo 6º, da versão aprovada, que diz que os órgãos ambientais de fiscalização poderão estabelecer limites mais restritivos, quando considerarem necessários. A esse respeito questiona Zuleica Nycz da APROMAC, no mesmo artigo: “como um órgão que licencia uma atividade industrial, vai fiscalizar uma planta e ainda vai estabelecer limites?”. Em concordância com o representante da ACPO, a ambientalista também considera grave o fato de essa Resolução não determinar que os conselhos estaduais de meio ambiente e a própria comunidade, em última instância, sejam consultados sobre os parâmetros de controle de emissões de poluente.

Além das críticas citadas, os representantes das ONGs e entidades ambientalistas apontaram, ainda, outra falha grave na Resolução 382. Questionou-se o fato de a resolução não exigir um monitoramento contínuo das emissões de poluentes. Desse modo, as empresas ficam desobrigadas de ter o equipamento de controle contínuo no dia-a-dia e também na hora da ramonagem (processo de limpeza de caldeiras e fornos) e na hora da partida (momento de descanso do equipamento que faz a queima), conforme argumentou Jeffer Castelo Branco, da ACPO.

Por intermédio de outros meios, os representantes das ONGs ambientalistas manifestaram as suas críticas à decisão do CONAMA em aprovar a Resolução 382, sem levar em conta as críticas apresentadas por esse segmento antes de sua aprovação. Como seguem:

¹⁷¹ Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias>>. Acesso em fevereiro de 2007.

Entidades contra a poluição química divulgam nota contra Resolução do CONAMA - A crítica atinge Conselheiros do CONAMA que aprovaram Resolução, que permitirá altos limites de emissão de poluição. A ACPO, com o apoio das ONGs representantes no CONAMA (Bicuda Ecológica - região Sudeste; OCA BRASIL - região Centro-Oeste; e APROMAC - região sul) divulgam nota criticando a postura dos conselheiros do CONAMA por terem aprovado uma resolução que permitirá altos limites de emissão de poluição atmosférica para novas fontes fixas, tais como combustão de óleo combustível, gás natural, bagaço de cana, refinarias de petróleo, fabricação de celulose, fusão secundária de chumbo, alumínio primário, fornos de fusão de vidro, cimenteiras, produção de fertilizantes, siderurgia. (Disponível em: <<http://www.rma.org.br/v3/action/newsletter/index.php>> Acesso em jun./2007).

De um modo geral, as manifestações dos representantes dos movimentos ambientalistas, tanto no âmbito do CONAMA, quanto externamente, dão uma medida do grau de insatisfação desse setor em relação ao teor da resolução. Com base nas opiniões externalizadas por esse segmento, é possível 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 tanto com base na percepção do próprio grupo em relação à sua influência sobre o que foi deliberado, quanto com base nos dados referentes à participação desse grupo no processo de elaboração dessa regra ambiental.

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

Após análise do processo de elaboração da Resolução 382 algumas conclusões podem ser tiradas a respeito da participação e do poder de pressão do empresariado industrial com vistas a influenciar as decisões tomadas no âmbito do CONAMA. Uma delas é que o alto índice de participação do empresariado industrial, de vários ramos da indústria, nas reuniões do grupo de trabalho, que é o fórum onde é elaborada a proposta de resolução, indica uma maior probabilidade de esse segmento ter influenciado no conteúdo regulatório aprovado.

O grau de convergência dos interesses do empresariado industrial com o previsto na norma pode ser medido tomando como referência o alto índice de aprovação da proposta de resolução pelos representantes dos setores produtivos, em todas as instâncias do CONAMA, por onde tramitou, seja nas câmaras técnicas, seja no plenário. Portanto, considerando que não houve manifestações contrárias desse segmento, nem no âmbito interno do CONAMA, nem no âmbito externo, o conteúdo da norma gerada converge com as preferências do empresariado industrial em relação à matéria em questão.

Diferente das manifestações críticas das organizações ambientalistas e de outros representantes da sociedade civil, a exemplo da ACPO, representantes do empresariado industrial manifestaram-se satisfeitos com a deliberação do CONAMA pela aprovação da Resolução 382. De acordo com o assessor de Meio Ambiente da FIESP, Marco Caminha, alguns setores terão alguma dificuldade para cumprir as novas metas estabelecidas pela Resolução 382, as quais variam, dependendo do tipo de indústria e do poluente emitido, a exemplo das indústrias de cimento e das siderúrgicas. Mas, apesar disso, a Resolução 382 do CONAMA não deve ser um problema para as empresas, visto que houve uma grande participação das organizações empresariais, especialmente daquelas que representam os interesses do empresariado industrial, para que fossem fixados limites viáveis de serem cumpridos pelas indústrias. Além disso, conforme argumenta:

tentamos buscar um ponto de equilíbrio entre a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico. A Resolução é boa para as indústrias porque coloca de forma clara quais são os padrões nacionais de emissão aceitáveis, o que não acontecia até hoje, já que os limites eram estabelecidos por órgãos estaduais e variavam muito. Por outro lado, as indústrias sofrerão pressão maior e não terão como desobedecer às regras, caso contrário, ficarão sem licença. (Notas publicadas no Jornal Notícias CIESP de 07/02/2007. Disponível em: <<http://www.ciespdiamema.com.br/notver.asp?id=301>>. Acesso em jun./2007).

Conforme se pode confirmar nas notas aqui citadas, as reações adversas em relação à Resolução 382 foram todas de autoria das entidades ambientalistas. Tanto aquelas que têm assento no CONAMA como outras, a exemplo da ACPO, que participou da reunião quando os conselheiros do CONAMA aprovaram tal resolução. A manifestação da FIESP, uma das mais importantes organizações corporativas 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.

Os dados da pesquisa mostram que representantes dos interesses do empresariado industrial participaram efetivamente de todo o processo de elaboração da resolução, utilizando-se de todos os recursos para que tal participação se traduzisse em influência. O acesso a todas as instâncias responsáveis pela elaboração da resolução, que é um dos recursos assegurados regimentalmente, foi bastante explorado por esse grupo de interesse. No âmbito do grupo de trabalho, que é a instância consultiva onde os diversos participantes têm a possibilidade de apresentar proposições por escrito, que expressem os seus interesses, organizações e entidades que representam os interesses desse grupo tiveram participação efetiva, porque apresentaram proposições ao texto e participaram de todas as discussões, chegando a representar 56% dos participantes das reuniões.

No âmbito das câmaras técnicas, os recursos utilizados pelos representantes do empresariado industrial para transformar o seu acesso àquelas instâncias, assegurado regimentalmente, em participação efetiva, incluíram a ocupação de espaços estratégicos no âmbito da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental (relatoria da proposta), a apresentação de emendas no âmbito dessa Câmara e a formação de coalizões bem sucedidas com outros membros que se mostraram receptivos à posição defendida por esse grupo de interesse, no âmbito da Câmara de Assuntos Jurídicos.

Além dos métodos de participação eficazmente utilizados por esse grupo de interesse para transformar os recursos – financeiros e humanos – de que dispunha em influência sobre a elaboração da resolução, um outro fator contribuiu, sobremaneira, para que as decisões tomadas no âmbito das câmaras técnicas e do plenário guardassem estreita relação com a posição defendida pelos representantes do empresariado industrial. Trata-se do alto grau de compartilhamento de idéias, ou seja, de coincidência de objetivos e interesses defendidos pelo grupo formado por representantes do empresariado industrial e os propósitos do grupo composto por representantes dos Governos Federal (com exceção do IBAMA), Estadual e Municipal. Conforme os argumentos do coordenador do GT, representante do governo do

estado de São Paulo e grande articulador dos setores governamentais membros do CONAMA, a regulamentação da emissão de poluentes se fazia necessária, mas não podia incorrer em ganho ambiental zero e em custos econômicos desnecessários ao país. Uma maior rigidez no controle das emissões de poluentes implicaria, em outros termos, aumentar o custo Brasil e diminuir a competitividade da indústria brasileira.

No âmbito do plenário, a posição defendida pelo presidente da Câmara Técnica de origem da proposta (CTCQA), com o apoio dos representantes do MMA e do MME, pela aprovação da resolução, independente das críticas formuladas pelo conjunto de organizações ambientalistas, pelo MPF e outras entidades representantes da sociedade civil, fundamentadas nos limites de emissão de poluentes recomendados pela OMS, deve ser vista como a expressão da decisão da maioria, formada pelos governos e setores produtivos. De acordo com os argumentos do presidente da CTCQA, a Resolução 382 é fruto de intensa discussão por vários técnicos, representantes dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, que participaram de todas as reuniões, em conjunto com os representantes do setor empresarial. Destacou que houve um acordo entre todas as visões apresentadas por estes segmentos para que se chegasse aos padrões de emissão de poluentes estabelecidos por esta Resolução. Ou seja, que houve um consenso na apresentação dos dados entre todos os representantes para que se chegasse aos padrões estabelecidos pela resolução, o que tornava legítima a sua aprovação. Em síntese, a aprovação da Resolução 382, no âmbito do plenário, legitimava as decisões que tinham sido tomadas, de forma consensual, por representantes dos governos e dos setores produtivos. Desse modo, o sucesso da pressão do empresariado foi possibilitado pela participação efetiva do grupo e pela coincidência de objetivos com o grupo majoritário.

Da análise da participação do empresariado industrial em três diferentes processos de elaboração de resolução, no âmbito do CONAMA, empreendida neste capítulo, procurou-se enfatizar como esse grupo de interesse mobiliza um conjunto de recursos para transformar o acesso de seus representantes às instâncias consultivas e deliberativas desse conselho em participação efetiva, visando a influenciar nas decisões referentes à regulação ambiental. Os dados da pesquisa mostram que um dos recursos, ou seja, um dos métodos de participação do grupo de interesse, conforme análises de Furlong (1997; 2005), que tiveram maior efetividade foi a formação de coalizões com o grupo formado por representantes dos governos. Portanto, o grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial, em relação aos processos analisados neste estudo, varia em função da posição do poder público em relação à matéria objeto da resolução, entre outros fatores, analisados no capítulo final da tese.

CAPÍTULO V – CONCLUSÃO: FATORES CONDICIONANTES DO SUCESSO DA PRESSÃO POLÍTICA DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

A crescente preocupação com os problemas ambientais, em escala mundial, que caracterizou o final do século XX, provocou a incorporação da questão ambiental às agendas políticas dos governos e às agendas de segmentos dos setores produtivos, especialmente aqueles que causam significativo impacto ambiental, a exemplo do setor industrial. Segmentos desse setor, com destaque para a indústria de papel e celulose, metalurgia, siderurgia e mineração, em resposta às pressões políticas dos movimentos ambientalistas e de organismos internacionais e às normas ambientais dos países onde operam, incorporaram a variável ambiental a suas agendas. Dessa mudança de orientação resultou a reestruturação da gestão dos processos produtivos e do padrão de relacionamento com o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto, conforme análise de Vinha (1999), a variável ambiental tornou-se estratégica no padrão de relacionamento corporativo e no desenho organizacional de empresas potencialmente poluidoras, a exemplo da indústria de papel e celulose, estudada pela autora.

As restrições impostas pela regulação ambiental em relação à exploração dos recursos naturais e aos cuidados com o meio ambiente, em geral, fizeram com que instâncias do poder público, responsáveis pela elaboração e implementação de leis e regras ambientais, tenham se tornado alvos de pressão política do empresariado industrial. Em função dessas restrições, a participação desse grupo de interesse nas instâncias políticas, visando a influenciar nos processos deliberativos concernentes à questão ambiental, passou a ser vista como meio eficaz para minimizar o impacto econômico da questão ambiental sobre os investimentos produtivos. Independente do poder que esse grupo tem, que decorre de sua capacidade organizacional, dos recursos disponíveis (financeiros e humanos) e de sua habilidade de transformar esses recursos em influência, de acordo com a perspectiva analítica adotada neste estudo, seu sucesso é fortemente condicionado pelo contexto político e institucional, assim como pelo grau de convergência de seus interesses com os de outros grupos relevantes, aí incluindo o próprio governo.

Admite-se como verdadeira a pressuposição de que as formas de articulação de interesse dos grupos variam em função das características dos contextos políticos e institucionais. Logo, entende-se que os canais de acesso, os métodos de participação utilizados e o grau de sucesso da pressão refletem, em grande medida, tais características.

Neste capítulo conclusivo, propõe-se a análise do modo como fatores políticos, econômicos e institucionais condicionam o sucesso da pressão política do empresariado industrial, no âmbito das instâncias públicas responsáveis pela elaboração de instrumentos de regulamentação da política ambiental brasileira. Tratando-se de um regime político democrático, parte-se da premissa de que a formulação da política ambiental, assim como de outras políticas, ocorre em contextos institucionais em que há interação entre atores com interesses diferentes, às vezes antagônicos. Em outros termos, há um espaço político de conflitos de poder, de trocas e de disputa de interesses, marcado por estratégias de atuação de grupos visando a aprovar ou a impedir a aprovação de propostas regulatórias específicas. Portanto, a capacidade de um grupo de interesse de influenciar na formulação da política é condicionada por constrangimentos institucionais, por disponibilidade de recursos e pelos métodos de pressão utilizados pelo grupo. Deve-se levar em conta, também, o grau de afinidade de interesses deste com outros grupos, especialmente aqueles formados por representantes do Estado. Entende-se, assim, que os grupos de pressão não agem num vazio institucional, ou seja, num ambiente desprovido de regras. Além do mais, reconhece-se que são estabelecidas interações estratégicas com outros grupos. Desse modo, a competição entre os grupos e as estratégias que utilizam para fazer avançar suas preferências são fortemente influenciadas pela estrutura institucional onde são formuladas as políticas públicas.

Para tratar dessa dinâmica, o capítulo foi dividido em duas partes. A primeira parte focaliza os aspectos referentes ao contexto político-institucional e econômico que condicionaram o sucesso da pressão do empresariado industrial. Ressalta-se a redemocratização e o novo desenho institucional, que possibilitaram a expansão dos canais de acesso de grupos de interesse empresariais ao sistema político, pela via da representação política e da representação de interesses em órgãos do Poder Executivo. Além do mais, será destacada a afinidade de interesses do Estado e das firmas em relação à necessidade de retomada do crescimento econômico, pós-reformas econômicas dos anos de 1990, por um lado, e a posição ambígua, tanto das firmas, quanto do Estado, em relação à questão ambiental, por outro, como fatores condicionantes do grau de sucesso da pressão desses grupos.

Na segunda parte, propõe-se a análise do modo como fatores específicos, além dos fatores estruturais gerais, referentes à esfera de tramitação dos projetos, à natureza das proposições e à capacidade de fazer coalizões com outros grupos, condicionam o grau de influência e de sucesso da pressão política do empresariado industrial nos processos estudados nesta tese.

5.1 – Influências do contexto político-institucional e econômico no sucesso da pressão política do empresariado industrial

As duas últimas décadas do século XX representam um marco da transição para uma nova configuração da economia mundial, visto que, conforme assinalou Diniz (1992), observa-se, nesse período, um processo de reestruturação da ordem internacional, caracterizada por uma crescente interdependência econômica entre os diferentes países. Nesse contexto, países como o Brasil, recém-saídos de regimes políticos autoritários, vivem simultaneamente, a consolidação da democracia e a necessidade de administrar crises econômicas que se agravavam e que marcaram o esgotamento do modelo de desenvolvimento por substituição de importação. No caso brasileiro, além dos problemas econômicos, outra questão que passou a demandar respostas mais eficazes por parte do poder público era a herança de desigualdades na distribuição de bens sociais.

De acordo com Diniz (1992: 32), “a procura de resposta para os múltiplos desafios levou à reformulação de uma estratégia neoliberal, igualmente idealizada em seu potencial inovador. Esta nova via é apresentada como solução para todos os males”. Esse é o cenário mais amplo do agravamento da crise ambiental e da crescente preocupação com os problemas relacionados ao meio ambiente, em escala mundial, o que provocou a incorporação desse tema às agendas políticas dos governos e de vários segmentos dos setores produtivos.

Em relação ao cenário político e institucional, merece ser salientado que o processo de redemocratização no Brasil, em termos gerais, possibilitou a ampliação dos canais de acesso dos grupos de pressão ao sistema político, redefiniu padrões de articulação do Estado com a Sociedade, assim como deu maior transparência à definição das arenas políticas e das regras formais que condicionam a pressão dos grupos. Conforme análise de Diniz e Boschi (2004) e de Figueiredo e Limongi (1999), a instauração do regime democrático no Brasil, no contexto mais recente, possibilitou o fortalecimento do Legislativo perante o Executivo. Conseqüentemente, ampliou, sobremaneira, a esfera de atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional, tornando o Legislativo foco de expressiva pressão desses grupos, com destaque para a representação política, sob a forma de empresários eleitos para atuar nessa esfera de Poder, e de representação de interesses do empresariado industrial, sob a forma de influência na formulação de agendas e na tramitação de projetos de seu interesse.

Conforme analisa Diniz (1992), como resultado dos processos de reformas políticas e institucionais, desencadeados ao longo da década de 1980, que marcaram a redemocratização no Brasil, tem-se a coexistência de arranjos corporativos e pluralistas, ao lado de práticas clientelistas e conexões informais, visto que a prática de *lobby* no Congresso e nas Agências Regulatórias do Executivo adquiriu maior visibilidade. Nesse novo quadro político, conforme as análises de Diniz e Boschi (2004: 114) e evidências empíricas mostradas no capítulo III desta tese, a ação dos diversos setores empresariais no Congresso Nacional assumiu diferentes modalidades. Destacam-se as ações de entidades com alto grau de abrangência, a exemplo das Confederações (CNA, CNC e CNI) e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban); de organizações regionais e setoriais, a exemplo da FIESP, da FIRJAN, da ABDIB, da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), entre outras organizações de alcance nacional e de empresas individuais.

Segundo Diniz e Boschi, importantes organizações empresariais do setor industrial atuaram como lobistas nos debates e negociações da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, com destaque para a atuação da ABDIB, da ANFAVEA, da ABIMAQ e da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC), além da CNI. Pesquisa desenvolvida por Aragão (1992 apud DINIZ; BOSCHI, 2004) identificou cerca de 380 entidades que participaram efetivamente da Assembléia Nacional Constituinte, especialmente dos debates referentes às questões econômicas, relações trabalhistas e sindicais, propriedade rural e reforma agrária. Entre as entidades identificadas por esse autor, destacam-se as empresariais (74), profissionais (53) e de trabalhadores (76), além de diversos outros grupos, como grupos de consumidores, defensores de direitos humanos, ambientalistas, estudantes e mulheres.

A atuação dos grupos de pressão no âmbito do Congresso Nacional varia em função dos projetos de lei em tramitação. Ao longo da década 1990, houve momentos em que foi observada intensa mobilização das representações de interesse, desenvolvendo atividades de *lobby* no Legislativo. Alguns exemplos emblemáticos, identificados por Diniz e Boschi (2004: 115-117), referem-se à tramitação de dois projetos, que deram origem à Lei de Patentes (Lei 9.279, de 1996) e à Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630, de 1993); e à tramitação de dois projetos de emenda constitucional, referentes à flexibilização do monopólio do petróleo e à regulamentação do setor de telecomunicação. Além desses, outro exemplo, analisado no capítulo III desta tese, refere-se à tramitação do projeto que deu origem à Lei do Sistema

Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985, de 2000 – Lei do SNUC), em torno do qual houve intensa mobilização das representações dos interesses empresariais, no Congresso.

De acordo com esses autores, a tramitação dos referidos projetos e sua aprovação ocorreram sob pressão efetiva de vários grupos organizados, representantes de interesses diversos: empresariado industrial (ALANAC, FIESP, entre outras organizações), ecologistas, trabalhadores (CUT e CGT), conselhos regionais, professores ligados à Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entre outros representantes da sociedade civil. Diante de tal quadro, os autores concluem que: “embora seja difícil avaliar o peso específico das atividades de *lobby* na aprovação de legislação com tal complexidade, não há dúvida de que tiveram influência nos trabalhos das várias comissões do legislativo, que participaram de sua formulação”. Tais afirmativas se aplicam a outros processos que dizem respeito, especificamente, ao tema do meio ambiente, a exemplo da tramitação dos projetos de lei que foram convertidos na Lei da Mata Atlântica, na Lei do SNUC, conforme análises no capítulo III desta tese, e na Lei da Biossegurança.

Em recente pesquisa, Taglialegna e Carvalho (2006) identificaram a atuação efetiva de importantes grupos de pressão no processo de tramitação e aprovação do projeto de Lei da Biossegurança (Lei 11.105, de 2005). Representantes políticos, membros das bancadas ruralista e empresarial e representantes de interesses dos segmentos empresariais (CNA, CNI e Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB), além de empresas individuais, a exemplo da Monsanto¹⁷², atuaram sistematicamente, ao longo de todo o processo. Além desses, outros grupos de pressão, com destaque para o Greenpeace, o IDEC e a ONG “Por um Brasil Livre de Transgênicos”, atuaram contrariamente à liberação dos transgênicos.

Conforme destacam Taglialegna e Carvalho, o processo de tramitação do Projeto de Lei da Biossegurança, na Câmara dos Deputados, foi marcado por intensa participação dos grupos de pressão: de um lado, os grupos favoráveis à liberação dos transgênicos, com destaque para os segmentos empresariais; de outro, os grupos de pressão contrários à

¹⁷² A Monsanto é uma indústria multinacional de agricultura e biotecnologia. É a líder mundial na produção do herbicida glifosato, vendido sob a marca *Roundup*. Também é, de longe, o produtor líder de sementes geneticamente modificadas (os transgênicos), respondendo por 70% a 100% do *market share* para variadas culturas. A *Agracetus*, empresa do grupo Monsanto, produz toda a soja geneticamente modificada para o mercado comercial, sob a marca *Roundup Ready*. A empresa tem mais de 15 mil empregados no mundo, e uma receita anual de US\$ 5,4 bilhões de dólares, reportados em agosto de 2004. No Brasil, sua sede localiza-se na cidade de São Paulo e compreende a indústria de sementes *Agroceres*. Seus produtos, assim como suas agressivas práticas legais e de *lobby* têm feito da Monsanto um alvo primário do movimento antiglobalização e de organizações ambientais. Embora outras empresas químicas e de biotecnologia também sofram críticas similares, a Monsanto é, de longe, a mais vilipendiada por organizações como o Greenpeace. Informações disponíveis em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Monsanto_\(empresa\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Monsanto_(empresa))>. Acesso em outubro de 2007.

liberação dos transgênicos, com destaque para os ambientalistas. A sugestão de emendas foi uma das principais formas de participação dos grupos de pressão – foram apresentadas 304 emendas, na Câmara dos Deputados. As emendas eram enviadas aos parlamentares ligados aos diversos interesses: os parlamentares da bancada ruralista foram o canal de recebimento das emendas de autoria dos grupos de interesse favoráveis à liberação dos transgênicos; as emendas de autoria dos grupos contrários à liberação dos transgênicos eram encaminhadas pelos parlamentares da bancada ambientalista e do Partido dos Trabalhadores, ligados à Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva (2005: 177).

Questão importante em relação à etapa final da tramitação do projeto de lei da Biossegurança diz respeito à dualidade de interesses do Estado e à articulação dos grupos de pressão com diferentes setores do Estado. Conforme argumentam Taglialegna e Carvalho, o governo estava dividido: de um lado, o Ministério do Meio Ambiente, chefiado pela Ministra Marina Silva, ambientalista e militante do partido político do Presidente da República, contrário à liberação dos transgênicos; de outro, o Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, sem vinculação partidária, líder ruralista e tradicional defensor dos transgênicos. Dessa forma, tanto os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos, quanto os grupos contrários contavam com apoio governamental, no âmbito do Congresso. Essa dualidade de interesses dentro do governo foi explicada pelos autores a partir de argumentos da teoria neocorporativista, segundo os quais grupos de interesses estabelecem vínculos com setores do Estado, que passam a competir internamente, em defesa dos interesses representados (2006: 183).

Merece ser salientado aqui que, tanto nos casos analisados por Boschi e Diniz (2004), quanto no caso específico da Lei de Biossegurança e naqueles analisados nos capítulos III e IV desta tese, no âmbito do Legislativo e do CONAMA, entre projetos de lei e propostas de resoluções normativas, o contexto político-institucional potencializou a atuação de diferentes grupos de pressão. As análises mostram a participação de diferentes atores ou grupos de interesse por intermédio de organizações corporativas e extracorporativas no Congresso Nacional e nas esferas do Executivo, com o objetivo de influenciar nos processos deliberativos.

De acordo com os argumentos desenvolvidos por teóricos neo-institucionalistas, o acesso e a participação dos grupos de interesse nas instâncias políticas responsáveis pela elaboração de políticas públicas são condicionados pelo contexto institucional. Portanto, em um regime político democrático, as arenas decisórias tornam-se alvos de pressão de diferentes

grupos, que atuam estrategicamente a fim de influenciar no resultado final, sendo que a dinâmica da competição entre os grupos é influenciada pela estrutura institucional.

Segundo Diniz e Boschi, o quadro político dos anos de 1980 e 90, no Brasil, caracteriza-se pela consolidação das instituições democráticas e pela crescente centralidade do Legislativo, o que induziu novos padrões de atuação dos grupos de pressão. Conforme argumentam os autores,

no cenário da redemocratização observa-se uma centralidade da arena congressual com impacto em inúmeras iniciativas do empresariado no sentido de modernizar e adaptar sua estrutura de representação de interesses às mudanças no perfil institucional do país. Nesse sentido, entidades de classe, tais como a CNI, a FIESP e a ABDIB, voltaram suas atividades para o Congresso Nacional, com o qual passaram a manter intercâmbio permanente, acompanhando a tramitação dos projetos de interesse do empresariado industrial (2004: 84).

Este estudo admite como verdadeiros os argumentos de teóricos institucionalistas de que o acesso e a participação dos grupos de interesse nas instâncias políticas responsáveis pela elaboração de políticas públicas são condicionados pelo contexto institucional. Mas, para os propósitos deste estudo, que busca explicar além do acesso e da participação, vale perguntar: qual é, efetivamente, o poder de influência dos grupos empresariais? Quais são os fatores que mais pesam na definição do grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial?

Para Diniz e Boschi (2004), há evidência empírica que comprova a influência dos grupos organizados, a exemplo do empresariado industrial, embora não se possa comprová-la, diretamente. Ou seja, o poder de influência desse grupo de pressão transparece claramente, seja porque são adotadas medidas que favorecem seus interesses, seja porque os instrumentos jurídicos aprovados pressupõem a flexibilização de regras que incidem favoravelmente sobre os seus interesses.

No âmbito do Congresso Nacional, o poder de influência do empresariado industrial e de outros setores empresariais pode ser visto a partir do que foi observado em relação a projetos referidos neste estudo: i) a Lei de Patentes, que incorporou interesses de grupos farmacêuticos internacionais na versão aprovada pelo Congresso Nacional, conforme argumentam Boschi e Diniz; ii) a Lei da Mata Atlântica, que incorporou interesses de grupos empresariais ruralistas e industriais, conforme análise no capítulo III; iii) a Lei da Biossegurança, que incorporou interesses de grupos empresariais industriais e ruralistas, de acordo com as análises de Taglialegna e Carvalho (2006).

Conforme enfatizam Taglialegna e Carvalho, o texto aprovado da Lei de Biossegurança mostra que grande parte das demandas dos grupos de interesse favoráveis à liberação dos transgênicos foi atendida. Para os autores, a versão aprovada, em resposta à pressão dos grupos empresariais, concedeu poderes à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) para deliberar sobre os pedidos de autorização referentes a projetos de pesquisa com organismos geneticamente modificados (OGMs), além de dar a essa comissão a competência para decidir se é necessário, ou não, o licenciamento ambiental pelo IBAMA, no caso de pedidos de uso comercial desses organismos. Para esses autores, o sucesso da pressão política dos grupos favoráveis aos transgênicos, formados majoritariamente por empresários ruralistas e do setor de biotecnologia, pode ser creditado a fatores específicos, a exemplo do poder econômico e político das organizações que representam os interesses desses segmentos. Outro fator que condicionou positivamente o sucesso do grupo de pressão favorável à liberação dos OGMs foi sua capacidade de difundir positivamente o argumento da vantagem econômica do uso dos transgênicos.

Seguindo a perspectiva analítica adotada nesta tese, a formação de coalizões bem sucedidas do empresariado com outros grupos de interesse, a exemplo da coalizão com grupos de cientistas e com a bancada evangélica, explica, em grande medida, o grau de sucesso da pressão dos grupos favoráveis à aprovação do projeto de lei, que impunha menor grau de restrição ao uso de OGMs, em consonância com os interesses empresariais.

De acordo com os argumentos de Taglialegna e Carvalho, embora a pressão política dos grupos de pressão favoráveis aos transgênicos tenha sido mais bem sucedida se comparada a de seus opositores, não se pode desconsiderar a influência dos grupos contrários aos transgênicos, que também aparece na Lei da Biossegurança. Para esses autores, a presença de um Ministério do Meio Ambiente forte, atuando ao lado dos grupos de pressão contrários à liberação dos transgênicos, possibilitou a aprovação de uma lei mais equilibrada e menos radical do que pretendiam os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos (2006: 186)¹⁷³. Os argumentos de Taglialegna e Carvalho enfatizam uma autonomia relativa do Estado frente a constrangimentos econômicos, conforme análises de Przeworski (1995).

¹⁷³ Avaliação bastante diferente foi feita por Edson Duarte (PV-BA), um dos parlamentares que representava os interesses dos grupos contrários aos transgênicos. Conforme destaca: “o Congresso Nacional aprovou um projeto de lei que serve aos interesses das multinacionais da biotecnologia, em especial da Monsanto. Para Edson Duarte, essa lei é resultado da pressão de uma empresa multinacional, a segunda maior produtora de soja do mundo, que investiu pesado no lobby junto ao Legislativo e ao Executivo (Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/radis/web/LeiMonsanto.pdf>>. Acesso em outubro de 2007).

Existe um grande número de estudos concernentes ao papel do Estado e à importância das instituições governamentais na formulação de políticas públicas. A análise da autonomia do Estado em democracias frente a constrangimentos econômicos, desenvolvidas por Przeworski, sugere que a autonomia do Estado não é infalível em contextos políticos democráticos. No entanto, conforme enfatiza o autor, arranjos institucionais particulares podem facilitar a autonomia de burocratas ou de legisladores, ou de ambos. De acordo com as idéias de Przeworski, os Estados podem ser autônomos na escolha de objetivos e impotentes na realização destes; podem ser efetivos em intervir, mas são vulneráveis a interesses privados.

Uma perspectiva analítica que guarda correspondência com a tese da autonomia do Estado foi desenvolvida por teóricos que procuram explicar as políticas governamentais pelas preferências dos governantes estatais. De acordo com essa perspectiva, esses dirigentes têm objetivos próprios, em contextos político-institucionais específicos, sendo capazes de formular e implantar, com sucesso, políticas públicas, que não sejam meramente um reflexo de demandas e interesses dos grupos sociais ou de classe (SKOPCOL, apud PRZEWSKI, 1995).

Não se pode negar a importância política do livre acesso dos grupos de interesse concorrentes às arenas políticas deliberativas, conforme argumentam os teóricos pluralistas. Abordagens pluralistas tendem a desenvolver uma perspectiva que ressalta a força política da atuação de grupos de pressão, principalmente porque enfatizam a espontaneidade, a liberdade e a qualidade voluntária da associação privada, que se contrapõe ao caráter compulsório e coercitivo do Estado (COKER, apud OLSON, 1999: 126). Segundo Arthur Bentley, importante teórico do pluralismo político, as pressões de grupos é a variável determinante do curso das políticas governamentais. Esse autor afirma que todas as diretivas do governo são determinadas pelas pressões de grupos conflitantes. Logo, restaria ao Estado o papel de “ajuste de equilíbrio de interesses” (1949, apud OLSON, 1999).

Mas, no campo teórico, não se pode negar, também, que o processo de formulação de políticas públicas não se reduz à pressão dos grupos perante o governo. Deve-se considerar que, além da atuação dos grupos de interesse, existem características inerentes ao Estado, que interferem no direcionamento e na atuação de tais grupos, aspecto enfatizado pelos teóricos da corrente denominada neocorporativismo. Ou, conforme as abordagens neo-institucionalistas, deve-se considerar o papel das instituições, ou seja, das regras que regulam as tomadas de decisão, no processo de formulação de políticas públicas, visto que limites impostos pelas

instituições moldam o acesso, as formas de participação e a influência dos grupos (TAGLIALEGNA; CARVALHO, 2006: 167-168). De acordo com essa perspectiva, embora os grupos sejam importantes nos processos políticos, suas ações e seu poder de influência são condicionados pelas instituições. Conforme argumenta Graziano, “*lobbying* e representação dos interesses são partes de uma tradição política que reconhece, em uma vida democrática livre, tanto a inevitabilidade das facções, quanto a necessidade de limitar-lhes o poder” (1994: 336).

Em síntese, compreende-se que a formulação, a implementação e o controle de uma política pública são processos políticos que refletem, em boa medida, contextos político-institucionais específicos. Conseqüentemente, em regimes políticos democráticos, essencialmente competitivos, as decisões governamentais refletem as demandas dos grupos sociais que se articulam, de diferentes modos, para que seus interesses sejam incorporados às deliberações políticas. Esta tese situa-se, teoricamente, no campo intermediário entre aqueles estudos que analisam as decisões governamentais como reflexos das demandas externas, ou seja, resultantes das iniciativas e interesses dos grupos, e os que procuram enfatizar a autonomia relativa do Estado, sem deixar de considerar que este também se submete aos interesses das corporações. Admite-se, portanto, como verdadeira, a idéia de que em todas as sociedades existentes tem-se a coexistência de diferentes padrões de articulação Estado-sociedade. Sendo assim, pluralismo, corporativismo e neocorporativismo não são formatos excludentes. Esta é, por exemplo, a conclusão de Diniz (1992: 40-41).

Além dos condicionantes impostos pelo contexto político-institucional, considera-se que as reformas econômicas, levadas a cabo ao longo dos anos de 1990, impuseram mudanças no sistema de representação de interesse e no padrão de articulação Estado-empresariado e, de certo modo, condicionaram o sucesso da pressão do empresariado. Em suas análises sobre os desdobramentos das reformas econômicas da época, Diniz e Boschi (2004) chamam a atenção para a recomposição dos interesses e o novo padrão de organização de estratégias de representação resultantes desse processo.

A abertura da economia e o programa de privatização implementado como parte das reformas econômicas orientadas para o mercado, levadas a cabo em grande parte dos países da América Latina, na década de 1990, tiveram impacto sobre o sistema de representação de interesses do empresariado e sobre o padrão de articulação Estado-empresariado no Brasil. Conforme enfatizam Diniz e Boschi (2004), as reformas econômicas de cunho liberalizante, implementadas no cenário da redemocratização, além de tornar órfãos importantes setores da

economia, historicamente amparados pelo Estado, aumentaram a exposição dos produtores nacionais à competição no mercado interno e no externo.

Diniz e Boschi destacam que tais reformas econômicas alteraram o lugar relativo da indústria no conjunto das atividades econômicas e redefiniram o perfil e a composição dos atores econômicos. Conseqüentemente, ocorreram mudanças significativas na estrutura de representação de interesses, que passou a ter um novo formato para se adaptar ao contexto econômico mais competitivo e à expansão da presença do capital estrangeiro no cenário econômico nacional. Conforme argumentam os autores, “a centralidade relativa da estrutura corporativa oficial ficou ainda mais dependente da reestruturação das organizações, no sentido de promover serviços especializados, evitando o seu esvaziamento” (2004: 76-77).

Dois aspectos desse processo de mudança merecem ser enfatizados. Primeiramente, nesse contexto de reformas econômicas, a despeito da maior centralidade do Legislativo, que resultou da redemocratização, o Executivo continuou a ocupar lugar de destaque como alvo de atuação dos interesses organizados do empresariado, com destaque para o empresariado industrial, por concentrar o poder decisório. O segundo aspecto, igualmente importante para os propósitos deste estudo, diz respeito à necessidade de retomada de crescimento da economia, após as reformas, como forma de superar o baixo desempenho da economia brasileira dos anos 1980 e 90, se comparado ao desempenho dos anos de 1950 a 1970, medido pela variação do Produto Interno Bruto (PIB).

Esse cenário de crise econômica e de maior competitividade, no âmbito dos mercados externo e interno, aliado à ausência de um projeto de desenvolvimento e de políticas industriais e à necessidade de incorporação da variável ambiental às agendas de segmentos produtivos importantes, aumentou as incertezas do empresariado industrial brasileiro, levando-o à reorganização de suas estratégias. Nesse contexto, observa-se a revitalização da CNI, conforme análise no capítulo II desta tese, e a criação de um conjunto de organizações, o que fortaleceu a já existente estrutura de representação de interesses. Portanto, conforme destacam Diniz e Boschi, como resultado das reformas políticas, econômicas e institucionais, que marcaram as duas últimas décadas do século XX, no Brasil, tem-se a convivência entre arranjos corporativos e pluralistas, ao lado de práticas clientelistas e conexões informais, devendo ressaltar-se o uso crescente da prática de *lobby*.

Após as reformas, dois campos de tensão, envolvendo o Estado e a sociedade, aparecem claramente: i) por um lado, tem-se a necessidade de retomada de crescimento econômico, e por outro, a necessidade de restringir o uso dos recursos naturais; ii) de um lado,

a consolidação da democracia; de outro, a necessidade de definir regras mais claras para limitar o poder de influência dos diferentes grupos de pressão que passaram a atuar de forma mais incisiva nas diversas arenas políticas.

Das análises empreendidas com base nos dados da pesquisa e na literatura especializada, constata-se que os interesses do Estado e do empresariado industrial convergem em relação à necessidade de retomada do crescimento econômico, o que leva representantes de setores do Estado a adotarem posições ambíguas em relação às preocupações com o meio ambiente, conforme verifica-se nos casos da Lei da Biossegurança, da Lei da Mata Atlântica e das Resoluções CONAMA 369/2006 e 382/2006. Além desses casos, outra situação concreta que mostra claramente a posição ambígua de setores do Estado e do empresariado industrial em relação à questão ambiental diz respeito ao tema Licenciamento Ambiental. A demanda por flexibilização das regras do licenciamento ambiental tem sido encaminhada às diferentes esferas deliberativas do Estado, tanto por representantes do empresariado industrial, quanto por representantes do próprio Estado, conforme referências constantes nos capítulos II e III desta tese.

Em relação à retomada do crescimento econômico, desde o final da década de 1990 setores empresariais brasileiros têm manifestado opiniões convergentes quanto à necessidade de retomada do crescimento econômico e à adoção de uma política industrial voltada para o soerguimento do setor industrial brasileiro, que se traduza em expansão da base produtiva e retomada do desenvolvimento. A definição de uma nova estratégia de desenvolvimento, expressa nos interesses das firmas e de organizações que representam seus interesses, a exemplo da CNI, tem como perspectiva central desenvolver a capacidade de exportação do país e substituir as importações, de forma competitiva¹⁷⁴. Para isso, torna-se essencial promover a redução do custo Brasil, como possibilidade de alavancar as exportações em setores específicos nos quais o país possa ser mais competitivo.

¹⁷⁴Tanto em 1998, quanto em 2002, ano de eleição presidencial, representantes dos interesses empresariais formularam documentos onde expressaram seus interesses e propostas relativas à retomada do crescimento econômico. Em 1998, diversos setores empresariais manifestaram-se a respeito da necessidade de redefinição de prioridades em favor da retomada do desenvolvimento econômico no país. Em 2002, outra vez os representantes do empresariado industrial encaminharam documento no qual apresentam suas idéias em relação aos principais entraves ao desenvolvimento industrial do país, propondo uma série de programas e grupos de trabalho com o objetivo de formular ou apoiar iniciativas que solucionem esses problemas. Alguns segmentos voltaram-se para a produção de relatórios nos quais apresentaram uma lista dos aspectos institucionais e logísticos que limitavam a expansão da indústria no país. Estes documentos, designados mapas estratégicos, foram desenvolvidos pela CNI e por outras federações regionais, como a FIRJAN, a FIEPR a FIESP e o CIESP, tendo por objetivo inspirar os programas de governo dos vencedores das eleições de 2006 na implementação de reformas consideradas cruciais pelo setor empresarial (DINIZ; BOSCHI, 2004; DINIZ, 2006).

É sabido, conforme os dados apresentados no capítulo II (Quadros 4, 6 e 7), que, na última década, cresceu o investimento do setor industrial na proteção ambiental, incluindo investimentos em tecnologias limpas e em compensação ambiental. O número de empresas com Certificação ISO 14001 no Brasil pode ser analisado como um indicador da incorporação da variável ambiental às agendas de segmentos dos setores produtivos, com destaque para aqueles setores potencialmente poluidores e com inserção no mercado internacional. Indústrias do setor de papel e celulose e de exploração e beneficiamento de minério, que se caracterizam por seus potenciais destrutivos do meio ambiente tornaram-se alvos dos movimentos ambientalistas e das normas de regulação ambiental dos países onde operam e do comércio internacional. A competitividade desses setores no mercado internacional baseia-se, em grande medida, na utilização de tecnologias limpas nos processos produtivos, conforme análises de Vinha (1999) e Ma. Amélia Silva (2004). Por essa razão, entende-se que as reformas econômicas e seus desdobramentos, na última década, contribuíram para que houvesse maior disposição do empresariado brasileiro em cumprir normas ambientais, o que os impulsionou a participar mais dos processos de elaboração dessas normas, visando a diminuir as restrições impostas e os custos de tal investimento.

No plano do discurso, tanto dos representantes do Estado, quanto dos setores empresariais, o novo modelo de desenvolvimento deveria ser fundamentado em princípios sustentáveis, em termos econômicos, sociais e ecológicos. Impôs-se a noção de Desenvolvimento Sustentável –, conforme análise desenvolvida no capítulo II desta tese. No plano prático, no entanto, o modo de resolução dessa equação ainda não é consensual tanto na esfera do Estado, visto que ainda não foi possível incorporar a questão ambiental em todas as áreas que demandam políticas públicas, quanto na esfera privada, dada a resistência de segmentos do empresariado em acatar deliberações políticas que possam comprometer os interesses econômicos privados em favor de benefícios públicos – sociais e ecológicos.

A crescente preocupação com a necessidade de retomada do crescimento econômico por parte de setores do Estado, que pressupõe investimentos em obras de infra-estrutura e incentivos à expansão das bases produtivas, especialmente dos setores mais competitivos da economia, independente do impacto ambiental que tais investimentos possam causar, cria uma sinergia do Estado com os setores produtivos, em geral. Conseqüentemente, aumenta o grau de afinidade dos interesses de grupos formados por representantes do Estado com os interesses do empresariado industrial, condicionando positivamente o sucesso da pressão política desse grupo, no âmbito das instâncias deliberativas da política ambiental.

A ambigüidade dos interesses das firmas em relação à questão ambiental reflete, em grande medida, a perspectiva de redução dos custos, que se traduz em aumento da competitividade. Se, por um lado, a incorporação da questão ambiental na agenda de empresas brasileiras, especialmente daquelas que atuam no mercado internacional, aumenta a competitividade destas, conforme argumentam estudiosos da economia ambiental e da economia ecológica (ALMEIDA, 1998; VINHA, 1999; YOUNG e LUSTOSA, 2001; VENTOSA, 2007), por outro, a adequação às normas ambientais pode significar aumento do chamado custo Brasil, que se traduz, em outros termos, na diminuição da competitividade no mercado internacional, conforme argumentam representantes do empresariado industrial. Essa tensão tende a ser resolvida, priorizando-se os interesses econômicos em detrimento da real preocupação ambiental.

Sabe-se que nenhuma empresa ou organização que represente os interesses de setores produtivos assumiria a idéia de ser contra o desenvolvimento sustentável, mas a FIESP entrou com processo judicial contra a Lei de criação da Reserva Legal e a CNI entrou com ADIn contra o Art. 36 da Lei do SNUC e atuou durante todo o processo de tramitação do projeto de lei que foi convertido na Lei da Mata Atlântica, fazendo *lobby* contrário à sua aprovação. Além disso, mobilizou-se para que projetos de leis ambientais, em tramitação no Congresso Nacional, contrários aos seus interesses, não fossem aprovados (ver capítulo III). Do total de 60 projetos analisados no capítulo III, que figuraram na Agenda Legislativa da Indústria, entre 1997 e 2006, o empresariado industrial se posicionou favorável à aprovação somente em relação a 10 projetos (16,7%); em relação aos demais, a posição variou de: convergente com ressalvas (25%), o que significa que o projeto precisava sofrer mudanças para corresponder aos interesses empresariais, divergente (55%) e divergente com ressalvas (3,3%). Esse resultado mostra a baixa receptividade do setor em relação à regulação ambiental, especialmente quando se trata regulação mais restritiva em relação ao uso dos recursos naturais e aos cuidados com o meio ambiente.

No âmbito do CONAMA, a atuação dos representantes do empresariado industrial é pautada no princípio da flexibilização das regras ambientais. Foi com essa perspectiva que seus representantes participaram efetivamente do processo de elaboração das Resoluções 369 e 382, influenciando no seu formato, conforme os dados da pesquisa demonstram.

Embora o estudo realizado não permita que sejam feitas inferências para o conjunto do comportamento do empresariado industrial em relação à elaboração da política ambiental, os dados da pesquisa mostram que a atuação desse grupo de pressão junto às esferas

deliberativas da política ambiental se dá com a perspectiva de evitar ou minimizar os custos derivados de investimentos ambientais. Conforme foi enfatizado, a participação política de seus representantes, tanto no CONAMA, quanto no Congresso Nacional, reflete um dilema, não revelado, de que a incorporação da variável ambiental, embora possa traduzir-se em aumento da competitividade das empresas, significa, em boa medida, excesso de regulação da atividade econômica e aumento de custos, portanto, redução da capacidade competitiva, especialmente na esfera internacional.

Fatores estruturais, de caráter político, institucional e econômico condicionaram positivamente o grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial nos processos analisados por este estudo. Os dados da pesquisa mostraram que a pressão política do empresariado para influenciar em processos de elaboração de instrumentos da política ambiental brasileira foi relativamente bem sucedida em duas esferas, a saber: o Legislativo Federal e o CONAMA. Além dos fatores mais gerais, que dizem respeito ao contexto político, institucional e econômico, outros fatores, de natureza específica, explicam as situações de sucesso e insucesso do grupo, nos casos analisados por este estudo.

5.2 – Fatores específicos que explicam o grau de sucesso da pressão política do grupo empresarial

Este estudo procurou mostrar como o empresariado industrial tem acesso às instâncias políticas que elaboram as leis e as regras ambientais, na esfera federal. Observou-se uma combinação de formas, que variam entre a representação formal no Congresso Nacional, as ações de *lobbying* nas diversas instâncias das duas Casas que compõem o Legislativo Federal, além da participação formal e informal no CONAMA.

No âmbito do Legislativo Federal e no CONAMA, a atuação do grupo de pressão ocorreu tanto formal, quanto informalmente. Ocorreu por intermédio da representação política formal do empresariado (parlamentares), no âmbito do Congresso Nacional, que guarda alguma similaridade com a representação formal desse grupo no CONAMA (conselheiros). Atuou, também, por meio de *lobbies* profissionais que acompanham sistematicamente os projetos de lei em tramitação no Congresso. Esse padrão de acesso guarda similaridade com a atuação de representantes de grupos que participam como convidados nos processos de elaboração de resoluções, no CONAMA. Outra forma de atuação do grupo de pressão, observada nos casos analisados por este estudo, é a participação de seus representantes em

audiências públicas promovidas por Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como em Seminários e reuniões públicas promovidas pelo CONAMA.

Os dados da pesquisa mostram que a representação política formal do empresariado, no âmbito no Congresso Nacional, foi um canal de acesso bastante eficaz para que as demandas do grupo de pressão, objeto deste estudo, fossem introduzidas no sistema político formal e, em muitos casos, fossem transformadas em projetos de lei ou fossem incorporadas aos projetos que tramitavam nas diversas instâncias políticas – comissões e plenário – na forma de emenda ou substitutivo. Parlamentares da bancada ruralista ou da bancada empresarial foram os principais intermediadores da articulação das demandas do empresariado industrial, fazendo uso de estratégias procedimentais para promover essas demandas.

A análise do processo de tramitação do projeto de lei que foi convertido na Lei da Mata Atlântica mostrou que os representantes do grupo de pressão analisado por este estudo e do empresariado rural fizeram uso inteligente das regras internas do Congresso Nacional. Algumas das estratégias mais utilizadas foram: escolha e substituição de relatores; apresentação de emendas e substitutivos; apresentação de projetos sobre a mesma matéria, com perspectivas políticas diferentes, a serem apensados ao projeto em tramitação; apresentação de requerimento de urgência; pedido de redistribuição da matéria para comissões que não tinham sido incluídas como instâncias competentes para apreciar a matéria; requerimento para retirada de pauta. Trata-se de estratégias permitidas pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Seu uso também foi observado por outros estudos sobre a participação de grupos de pressão no âmbito do Congresso Nacional brasileiro, a exemplo do estudo desenvolvido por Taglialegna e Carvalho (2006).

Em relação ao caso específico do projeto de lei da Mata Atlântica, embora todas essas estratégias tenham sido largamente utilizadas por representantes dos interesses do empresariado industrial, apenas em algumas circunstâncias foram bem sucedidas. As situações em que o uso de tais estratégias não surtiu o efeito desejado refletem o grau de competição entre os grupos nessas arenas políticas. Um exemplo bastante ilustrativo de situações mal sucedidas foi a apresentação de dois projetos de lei (PL 69/1995 e PL 635/1995) de autoria de parlamentares representantes dos interesses dos grupos empresariais contrários à aprovação do PL 3.285/1992, convertido na Lei da Mata Atlântica. Esses projetos – que tratavam do mesmo tema, mas propunham mudanças substantivas na definição da Mata Atlântica –, embora tenham sido apensados ao PL 3.285, foram rejeitados posteriormente. Em

outras situações, especialmente naquelas que envolveram apresentação de emendas por parlamentares das bancadas ruralista e empresarial, o grau de sucesso do grupo de pressão foi maior.

Estudiosos do tema, que adotam a perspectiva institucionalista própria da abordagem da escolha racional, argumentam que a eficiência dos grupos de pressão aumenta quando seus representantes conhecem bastante as regras que orientam os processos legislativos. De acordo com essa perspectiva, alguns grupos detêm maior conhecimento sobre as regras do jogo do que outros, o que os torna potencialmente mais hábeis para jogar e, possivelmente, influenciar nos processos. Essa variável foi utilizada por Furlong (1997) em estudos que mediram a eficácia dos grupos de pressão em influenciar nos processos de elaboração de política. Portanto, quanto maior a *expertise* do grupo em fazer uso das regras, maior a probabilidade de a pressão ser bem sucedida.

Nos casos analisados nesta tese, o grau de sucesso da pressão política do empresariado industrial não foi sempre proporcional ao grau de *expertise* de seus representantes em relação às regras. Tome-se como exemplo a Lei da Mata Atlântica: embora os representantes dos interesses empresariais tenham feito uso de todas as estratégias regimentalmente aceitas, em todas as etapas do processo de tramitação desse projeto, seus esforços não foram bem sucedidos, conforme foi demonstrado quando da análise do referido processo.

Tal qual no Legislativo Federal, no âmbito do CONAMA os canais formais e informais de acesso dos interesses do empresariado industrial foram possibilitados pelas regras que orientam os processos de elaboração das normas ambientais naquela instituição. Conselheiros e convidados, membros do grupo de pressão, são os principais canais de acesso de suas demandas. As regras institucionais desse Conselho fornecem oportunidades de acesso aos representantes dos grupos de interesse, assim como fornecem oportunidades também para que a participação destes seja efetivada e possivelmente transformada em influência.

Os métodos de participação mais utilizados pelos representantes do empresariado industrial foram: apresentação de propostas, por escrito, no âmbito dos grupos de trabalho; apresentação de emendas no âmbito das Câmaras Técnicas; participação nas discussões e nas votações, em todas as instâncias deliberativas; formação de coalizões com outros grupos.

A destacada presença de organizações que representam os interesses do empresariado industrial (corporativas e extra-corporativas), além da presença de empresas

privadas de vários segmentos do setor industrial, no âmbito do CONAMA, nos três processos analisados neste estudo, reflete, em grande medida, a capacidade de mobilização política desse grupo. Além do mais, reflete um alto grau de coesão do grupo em relação à questão ambiental, a despeito das diferenças internas do setor.

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 de elaboração das três resoluções, objeto deste estudo.

Conforme os argumentos de Keefe (1988, apud FURLONG, 1997), o poder de influência de um grupo depende de seus recursos financeiros, da habilidade de formar coalizões com outros grupos, da coesão de seus membros e da compatibilidade de sua proposta com valores tradicionais predominantes na sociedade. A efetiva presença e participação de representantes do empresariado industrial no CONAMA é resultante de vários fatores: da disponibilidade de recursos financeiros para mobilizar seus membros; da disponibilidade de recursos humanos com elevada qualificação técnica e disponibilidade de tempo para atuar em todas as etapas do processo; e da importância econômica do tema para o setor.

Os resultados da pesquisa mostraram que acesso e participação não necessariamente significam influência, contrariamente ao que sugerem alguns estudiosos do tema (SCHLOZMAN; TIERNEY, apud FURLONG, 1997). De acordo com dados apresentados nos capítulos III e IV desta tese, o grau de acesso e da participação dos representantes do empresariado industrial foi elevado, tanto no âmbito do Legislativo, quanto no CONAMA. No entanto, os dados também mostram não ser válida a afirmação de que o grau de influência do grupo foi proporcional ao do acesso e da participação.

Das análises referentes às resoluções e ao projeto de lei da Mata Atlântica pode-se concluir que há evidências de correlação positiva e negativa entre as variáveis representativas do acesso, da participação e da influência do grupo de pressão, utilizadas neste estudo. Note-se, contudo, que a intensidade das correlações não foi calculada. Ou seja, a correlação foi estabelecida usando-se apenas a dimensão referente ao sentido das relações.

Um exemplo de evidências de correlação negativa entre as variáveis analisadas, representativas do acesso, da participação e da influência do empresariado industrial, encontra-se no processo de elaboração da Resolução 371, do CONAMA. Conforme dados apresentados no item 4.2 deste trabalho, 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, em outros termos, insucesso na pressão política. Situação diferente pode ser observada, se forem tomados como referência de análise os processos de elaboração das Resoluções 369 e 382. Nesses dois casos, os resultados da pesquisa 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.

Se a referência de análise do sucesso da pressão do grupo for o processo de tramitação e aprovação do projeto de lei da Mata Atlântica, os resultados da pesquisa mostram que o acesso e a participação dos representantes do empresariado industrial alcançaram um grau elevado, em função dos fatores analisados anteriormente, enquanto o grau de influência foi médio. Por essa razão, esse caso foi analisado como sendo uma experiência de *lobby* parcialmente neutralizado, o que se traduz em sucesso parcial da pressão do grupo. Em termos gerais, no âmbito do Legislativo Federal, houve sucesso da pressão política do grupo na maioria dos casos analisados (65% - Quadro 38). Apenas nos casos em que o projeto foi transformado em Norma Jurídica, a taxa de sucesso foi inferior ao insucesso (Gráfico 17).

Se o sucesso da pressão não depende unicamente do grau de acesso e de participação do grupo, quais outros fatores podem explicá-lo? Não há dúvida de que o acesso às instituições é condição necessária para que o grupo de pressão possa exercer influência em processos de elaboração de políticas públicas. Mas, além dos canais de acesso e do uso de um amplo conjunto de recursos para efetivar a participação dos representantes do grupo, outros fatores podem condicionar positivamente ou negativamente o sucesso da pressão.

Dois fatores foram identificados como relevantes para explicar o sucesso do grupo de pressão, além dos que já foram apresentados ao longo deste capítulo. Baseando-se nos resultados da pesquisa, compreende-se que o sucesso da pressão política do empresariado industrial, em relação aos casos estudados, dependeu: i) da esfera de tramitação do processo; ii) da capacidade do grupo de fazer coalizão com outros grupos.

Não se deve esquecer que, entre 1980 e 1990, o cenário político brasileiro é de redemocratização. Nesse contexto político, o Congresso Nacional recuperou grande parte de seus poderes, subtraídos durante a vigência do regime autoritário, além de ter ampliado sua esfera de atribuição em relação à formulação de políticas públicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Conseqüentemente, a arena congressual adquiriu maior centralidade e tornou-se foco de pressão dos grupos de interesse, com destaque para a atuação dos *lobbies* do empresariado industrial (DINIZ, 1992; DINIZ; BOSCHI, 2004).

Embora o Executivo continue a concentrar grande capacidade de iniciativa política e faça uso, freqüentemente, do poder de legislar, principalmente editando Medidas Provisórias, o Legislativo tornou-se importante espaço de elaboração de políticas, pois a essa esfera do sistema político foi dada a prerrogativa final de legislar sobre temas relevantes, de natureza distributiva, regulatória e extrativa. Nas instâncias do Legislativo tramitaram, por exemplo, os projetos de lei fundamentais para as reformas econômicas dos anos 90. Isso fez da arena congressual espaço privilegiado de articulação dos interesses dos grupos empresariais, conforme enfatizam Diniz e Boschi (2004).

Nesse contexto, em função da crescente preocupação com os problemas ambientais, um grande número de demandas sobre o controle do meio ambiente, originadas nos movimentos sociais ambientalistas, passou a fazer parte da agenda do Legislativo. Entre 1980 e 2004, este tipo de projeto era discutido na comissão de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente (CDCMAM), da Câmara dos Deputados. Em 2004, dada a crescente visibilidade e relevância do tema, essa comissão se desmembrou, dando origem à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Tal comissão passou, desde então, a ser o alvo privilegiado dos grupos de pressão que têm interesse nos aspectos concernentes à regulação ambiental, a exemplo do empresariado industrial e dos grupos ambientalistas.

Evidências empíricas mostram que, dada a natureza abrangente e conflitante da questão ambiental, diferentes atores sociais, políticos e econômicos articulam-se para influenciar nos processos decisórios concernentes ao tema, tanto no âmbito do Legislativo, quanto no âmbito do CONAMA. Como foi dada a esse Conselho a prerrogativa de legislar por meio de resoluções, de alcance específico, ele tornou-se importante espaço público de elaboração de instrumentos da política ambiental e, naturalmente, palco de conflituosas decisões políticas. Desse modo, o Legislativo e o CONAMA são as duas esferas deliberativas da política ambiental brasileira para onde são encaminhadas as demandas dos grupos, por

onde tramitam os projetos de lei e propostas de resolução e onde são tomadas as decisões relevantes, concernentes à regulação ambiental.

Procurou-se demonstrar que são observadas diferentes formas de atuação dos grupos de pressão, em cada uma dessas instâncias deliberativas. Os dados mostram que a pressão exercida pelos grupos organizados, embora seja fortemente condicionada pelos regulamentos internos de cada instância, dá-se de forma diferenciada.

No âmbito do Legislativo observou-se que há maior poder de manobra dos grupos de pressão, em função das regras que orientam os trabalhos legislativos, do amplo número de comissões por onde pode tramitar um projeto de lei e, principalmente, do grande número de atores políticos que atuam nessa esfera, o que a torna uma arena política altamente competitiva. Nela, representantes políticos e lobistas, que representam interesses, podem escolher o lugar, ou instância política mais propícia ao exercício do *lobby*, ou seja, aquela mais receptiva à posição defendida pelo grupo.

De acordo com estudiosos do tema, se interesses organizados buscam influenciar políticas, essa influência é mais provável de ocorrer junto a *policymakers* que compartilham posições políticas com os seus representados. Então, grupos de pressão preferem fazer *lobby* junto a parlamentares bem identificados. Pesquisas empíricas mostram que há maior propensão de grupos de pressão fazerem *lobby* no Congresso do que em outras esferas do sistema político formal, porque lá existe maior probabilidade de o grupo encontrar aliados políticos (HANSFORD, 2004).

Os resultados da pesquisa mostram que, no âmbito do Congresso Nacional, o leque de estratégias para influenciar nos processos políticos é maior, se comparado ao CONAMA, o que aumenta a possibilidade de a pressão ser bem sucedida nessa esfera de poder. A escolha de uma dada comissão para ser alvo privilegiado do *lobby* empresarial é de suma importância para determinar o grau de influência do grupo (ver, por exemplo, Quadro 21).

Segundo Hansford (2004: 175), quanto mais próxima a posição política dominante na esfera deliberativa ou a posição de atores políticos relevantes (presidente da comissão e relator) da posição defendida pelo grupo de interesse, mais provável é a escolha desse lugar como alvo do *lobby*; quanto maior o espaço que aquela instância aloca em sua agenda para a questão que preocupa o interesse organizado, maior é a probabilidade de o grupo de interesse escolhê-lo como o lugar ideal para fazer *lobby*. Essa escolha é orientada pelo grau de receptividade que a instância política oferece à posição defendida pelo grupo de pressão, visto

que a influência tem maior probabilidade de ocorrer sob certas condições favoráveis aos interesses daquele grupo.

Embora a maioria dos casos de *lobby* no Legislativo, analisados neste estudo, tenha sido observada junto às comissões, em algumas situações os membros da Mesa Diretora foram alvos dos representantes do empresariado industrial, para onde foram dirigidos pedidos de redistribuição das matérias de interesse do grupo, uma vez que cabe a essa estrutura deliberar sobre as comissões para onde serão encaminhados os projetos. A Mesa Diretora dirige os trabalhos legislativos, logo, tem enorme poder de influenciar no destino de um projeto de lei, ou seja, tem certo poder de veto no que concerne à tramitação. Além dos membros da Mesa Diretora, outro potencial alvo de pressão foram os líderes dos partidos, conforme foi visto no caso do projeto de lei da Mata Atlântica.

As condições institucionais, que permitem maior poder de manobra dos grupos de pressão, como também o apoio das bancadas ruralista e empresarial, no Congresso Nacional, aliados políticos do empresariado industrial, foram fatores determinantes para assegurar seu alto grau de sucesso da pressão política, nessa esfera de poder. A descentralização dos trabalhos legislativos e a existência de vários pontos de veto na organização do Legislativo contribuíram para potencializar o poder do grupo de pressão e garantir sucesso a várias de suas iniciativas de influenciar o processo deliberativo.

No âmbito do CONAMA, por sua vez, em função do pequeno número de representantes do empresariado industrial nas esferas deliberativas (menos de 3% do total de conselheiros), além da menor flexibilidade de manobra dos grupos de interesse no que se refere à escolha das instâncias por onde tramitam as propostas de resolução, outros fatores condicionaram o grau de sucesso do grupo de pressão. Observou-se que, além da destacada presença dos membros do grupo de interesse, objeto deste estudo, 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.

A capacidade de formar coalizões explica, em boa medida, os casos de sucesso do empresariado industrial no âmbito do CONAMA, assim como o sucesso relativo da pressão desse grupo em relação à Lei da Mata Atlântica e à Lei da Biossegurança, no âmbito do Legislativo.

No que se refere ao processo de elaboração da Resolução 369/2006, que define os casos de uso excepcional de Áreas de Preservação Permanente (APP), a coalizão formada

pelos grupos empresariais e grupos que representavam os interesses dos governos federal, estaduais e municipais, defendeu uma regulamentação mais flexível ou menos restritiva em relação às situações previstas em que poderia haver possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). Situação similar foi observada em relação ao processo de elaboração da Resolução 382/1006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, quando a coalizão formada por representantes dos setores produtivos, incluindo o empresariado industrial, e representantes dos governos, defendeu maior flexibilidade na regulação.

Tanto em relação à Resolução 369, quanto em relação à 382, a coalizão entre os grupos favoráveis a uma regulação mais flexível foi bem sucedida. O caráter menos restritivo das propostas de resoluções e sua perspectiva flexível em relação ao uso de recursos naturais, no caso da Resolução 369, e aos padrões de controle da poluição ambiental, no caso da Resolução 382/2006, defendidas pelos grupos majoritários, fez com que não houvesse grandes divergências entre os representantes dos setores produtivos e os representantes de diferentes setores do Estado, o que tornou possível a coalizão bem sucedida entre esses grupos.

De acordo com a literatura política sobre o tema, a coalizão dos grupos é um dos métodos de participação mais utilizados pelos grupos de interesse, identificado mesmo como o método mais eficaz para influenciar nos processos deliberativos (FURLONG, 1997; FURLONG; KERWIN, 2005).

Acompanhando os processos de tramitação das Resoluções 369 e 382, a pesquisa mostrou que a construção de coalizão com outros grupos foi o recurso mais eficaz utilizado pelo empresariado industrial para influenciar o conteúdo das normas ambientais, no âmbito das Câmaras Técnicas e no plenário. Tais resultados são similares aos resultados encontrados por diversos estudiosos de grupos de interesse que analisam o efeito da habilidade de um grupo de interesse para formar coalizões com outros grupos sobre sua capacidade de influenciar nas decisões políticas finais. Estudos desenvolvidos por Schlozman e Tierney (apud FURLONG, 1997) mostram que 90% das organizações pesquisadas formam coalizões com outros grupos quando procuram exercer influência, especialmente em circunstâncias difíceis, ou seja, quando decisões políticas relativas a temas polêmicos ameaçam seus interesses.

Em estudo realizado por Furlong, a importância da habilidade de um grupo em formar coalizão com outros grupos para influenciar na elaboração de regras foi apontada por

70% das organizações entrevistadas, que classificaram esse tipo de aliança como um dos mais eficazes métodos de participação. A pesquisa realizada sobre a participação do empresariado industrial no CONAMA mostra que formar coalizão com outros grupos foi um recurso amplamente utilizado, especialmente no plenário, o que potencializou a influência desse grupo e tornou bem sucedida sua pressão política.

Os dois casos em que o sucesso da pressão do empresariado industrial foi fortemente condicionado pela formação de coalizão com grupos formados por representantes dos governos evidenciam uma clara convergência de interesses, embora fique revelada a diferença de opiniões dos dois grupos em relação à questão ambiental.

No que se refere à Resolução 369, os resultados da pesquisa mostram que uma das questões mais polêmicas de todo o processo diz respeito ao uso de APP para a atividade de mineração. Em torno dessa questão, os dados sugerem que houve um alto grau de convergência entre os interesses dos representantes do empresariado industrial, do subsetor da mineração, e representantes do Estado, o que explica o sucesso da pressão política do empresariado industrial, visto que na versão aprovada foram incorporadas as demandas desse grupo de interesse.

Em relação à Resolução 382, a convergência dos interesses do empresariado industrial com os representantes dos grupos majoritários dos governos resultou na aprovação de uma norma mais flexível em relação à emissão de poluentes por fontes fixas. Essa convergência foi medida tomando como referência o alto índice de aprovação da proposta de resolução pelos representantes dos setores produtivos, em todas as instâncias do CONAMA, por onde tramitou a proposta.

No que se refere ao processo de elaboração da Resolução 371, que estabelece diretrizes para o cálculo, a cobrança, a aplicação, a aprovação e o controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, tem-se um caso de insucesso da pressão política do grupo. O insucesso ocorreu, a despeito de todos os recursos utilizados por seus representantes: forte mobilização de seus membros para tornar efetiva a participação, nas reuniões do grupo e das câmaras técnicas; apresentação de propostas e de emendas; argumentos bem articulados, apresentados nas discussões; qualificação técnica de seus representantes; uso de instrumento jurídico (ADIn) contra a deliberação do artigo 36 da Lei do SNUC, base legal da referida resolução.

Diferentemente do que ocorreu no processo de elaboração das Resoluções 369 e 382, na tramitação da elaboração da Resolução 371 não foi possível formar coalizão com os grupos majoritários, a saber, os grupos formados por representantes dos governos, porque não havia convergência de interesses entre esses. De um lado, o empresariado industrial, apoiado pelos demais representantes dos setores produtivos, participou do processo com o objetivo de reduzir os custos em investimentos em conservação ambiental; de outro, com perspectiva oposta, o interesse dos representantes dos governos era regulamentar as diretrizes para o cálculo, a cobrança, a aplicação e o controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, mantendo as diretivas estabelecidas no Artigo 36 da Lei do SNUC. Desse modo, o Estado teria assegurado, legalmente, uma fonte permanente de arrecadação de recursos para investimentos na conservação do meio ambiente.

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 os governos a regulamentação da compensação ambiental se traduz em segurança na arrecadação de recursos a serem destinados à conservação do meio ambiente, para o empresariado industrial essa regulamentação tornou ainda mais inevitável o aumento de custos em investimentos ambientais. Trata-se, portanto, de interesses antagônicos.

Por fim, ainda em relação à importância da coalizão dos grupos como fator determinante nos processos deliberativos, em contextos democráticos, não se pode deixar de considerar que, para a aprovação da Resolução 371, foi de fundamental importância a coalizão dos representantes do Estado com as organizações e entidades ambientalistas, o que deu maior legitimidade à posição defendida pelos representantes dos governos. A aprovação da resolução nos moldes defendidos pelos representantes do poder público sugere uma relativa autonomia do Estado, em um contexto político democrático, frente aos constrangimentos econômicos, conforme as análises de Przeworski (1995). Nesse caso particular, arranjos institucionais facilitaram a autonomia dos burocratas, ou seja, dos representantes do Estado naquele espaço público de elaboração de política.

Teóricos da política explicam as políticas governamentais tomando como referência as preferências dos governantes e as características das instituições públicas onde são elaboradas tais políticas. De acordo com essa perspectiva analítica, os dirigentes estatais têm objetivos próprios, em contextos político-institucionais específicos, sendo capazes de

formular e implantar, com sucesso, políticas orientadas para alcançar objetivos, as quais não sejam influenciadas pelos grupos de interesse. Essa tese é conhecida como a tese da autonomia do Estado (PRZEWORSKI, 1995). O estudo feito mostra que, de fato, em circunstâncias específicas, o Estado pode sobrepor-se aos interesses de agentes econômicos.

Este estudo procurou mostrar, também, 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, tais como recursos financeiros e humanos e da *expertise* dos membros de grupos empresariais em transformar esses recursos em influência concreta para atingir os seus objetivos.

Em síntese, confirmou-se a hipótese de que o novo contexto político-institucional, estruturado em torno da questão ambiental, ao mesmo tempo em que fortaleceu o sistema de representação corporativo, definiu novas formas de interação entre Estado e empresariado industrial. Novas formas de articulação de interesses desse grupo, junto ao sistema político, foram constituídas, tal qual se observa no CONAMA, e antigas formas se fortaleceram, a exemplo do *lobby* no Legislativo, 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, quanto à alocação de recursos naturais e aos cuidados com o meio ambiente, provocou uma maior agregação desse grupo e o induziu a uma organização política mais sistemática, de forma a participar efetivamente junto às instituições políticas deliberativas e a buscar influenciar nas decisões.

Os resultados da pesquisa contribuem para a identificação de temas a serem aprofundados em estudos futuros que tratem da participação de grupos de interesse em instâncias políticas democráticas. Destaca a importância de condicionantes institucionais que potencializam a incorporação de interesses de grupos na formulação de políticas públicas, ressaltando a proeminência dos atores estatais. Apesar 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 explica, em boa medida, as situações de sucesso da pressão, exercida tanto na esfera do Legislativo, quanto do Executivo.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRUCIO, Fernando L. Por uma sociologia política da burocracia. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 52, p. 195-198, novembro de 1998.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ACSERALD, Henri. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSERALD, Henri. “Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas.” In: ACSERALD, Henri; PÁDUA, José Augusto. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

ALIER, Joan Martinez. Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración. In: **Ecologia Política. Cadernos de Debate Internacional**, n. 21, Barcelona: Icaria editorial, 2001.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental: uma análise econômica**. Campinas – SP: Papirus; São Paulo; Fundação Editora da UNESP, 1998.

_____. O debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil. In: **II Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, 1997, São Paulo. Anais eletrônicos. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/artigos/index2.php?titulo=II-Encontro-SP-1997&n=2>>. Acesso em março de 2007.

ALMOND, Gabriel A.; POWELL Jr., G. Bingham. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relação intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio Cintra (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004. p.185-202.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

ARAÚJO, Suely M.V.G. **A distribuição de competências governamentais em relação ao meio ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Estudo técnico disponível no site: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 07/12/2006.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. Cintra (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004. p. 223-236.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de. O setor empresarial e a questão do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: **V Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2003**, <<http://www.nepam.unicamp.br/ecoeco>>. Artigo publicado no *site* “O Ensaiador”, volume 1, número 1, 2003. Disponível no site <<http://www.oensaiador.com>>. Acesso em maio de 2007.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

_____. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da agenda 21.** Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BADIE, Bertrand y HERMET, Guy. **Política comparada.** México: Fundo de Cultura, 1990 (1ª e 2ª parte).

BARRY, Brian M. **Los sociólogos, los economistas y la democracia.** Buenos Aires: Amorrortu editores, 1970.

BATES, Robert, ed. **Toward a political economy of development: a rational choice perspective.** Berkeley: University of California Press, 1988.

BATES, Robert H.; FIGUEIREDO, Rui J. P. de; WEINGAST, Barry R. The politics of interpretation: rationality, culture, and transition. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 603-642, december, 1998.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BONES, Elmar; HASSE, Geraldo. **Pioneiros da ecologia.** Porto Alegre: Já Editores, 2002.

BOSCHI, Renato. **Instituições políticas, reformas estruturais e cidadania: dilemas da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004 (mimeo).

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BOUWEN, Pieter. **Exchanging access goods for access: a comparative study of business lobbying in the EU institutions.** Forthcoming, European Journal of Political Research, 2004. Disponível no site: <http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/EJPR-Bouwen-2004.pdf>. Acesso em 02/07/2007.

_____. **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 02/07/2007.

BRAGA, Tânia. Risco e conflito ambiental sob o signo da (mono) indústria: um estudo sobre políticas ambientais na bacia do rio Piracicaba, Minas Gerais. In: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloisa (Org.). **População e meio ambiente: debates e desafios.** São Paulo: Editora SENAC, 2000.

_____. **Meio ambiente e grandes empresas: otimismo do discurso, pessimismo da ação.** Anais do VII Seminário sobre a economia mineira. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1995 (pp.43-68).

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.428, de 22 de dez. de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei_principal.htm>. Acesso em maio de 2007.

_____. **Lei n. 9.985, de 18 de jul. de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá

outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei_principal.htm>. Acesso em agosto de 2006.

_____. **Lei n. 9.605, de 12 de fev. de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei_principal.htm>. Acesso em agosto de 2006.

_____. **Lei n. 6.938, de 31 de ago. de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei_principal.htm>. Acesso em agosto de 2006.

_____. **Lei n. 4.771, de 15 de set. de 1965.** Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em janeiro de 2007.

_____. **Decreto n. 5.566, de 26 de out. de 2005.** Dá nova redação ao caput do art. 31 do Decreto n. 4.340 de 18 de jul. de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/principal_ano.htm>. Acesso em maio de 2007.

_____. **Decreto n. 4.340, de 18 de jul. de 2002.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/principal_ano.htm>. Acesso em maio de 2007.

_____. **Medida Provisória n. 2.166-67 de 24 de ago. de 2001.** Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm>. Acesso em maio de 2007.

_____. **Mensagem n. 1.164, de 22 de dezembro de 2006.** Vetos do Presidente da República ao Projeto de Lei 3.285, de 1992, que “Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-1164-06.htm>. Acesso em agosto de 2007.

BURSZTYN, M. (Org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

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 no site: <<http://www.redibec.org/>>. Acesso em janeiro de 2007.

CABRAL, Eugênia R.; PARAÍSO, Luciana Braga. Regulação pública e ações privadas de proteção ambiental: o discurso da preservação do meio ambiente e a “valorização/valoração” da natureza nas práticas de grandes empresas. In: **Anais Eletrônico do XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS.** Caxambu, 2005.

CAJAZEIRA, J.; BARBEIRI, José C. **A norma ISO 14001: atendendo à demanda das partes interessadas.** São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP), 2004.

Câmara dos Deputados Federais. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprovado com a Resolução n. 17 de 1989. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>> Acesso em abril de 2007.

CAMPBELL, John e PEDERSEN, Ove. “The rise of neoliberalism and institutional analysis”. In CAMPBELL e PEDERSEN, **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. Princeton U. P., 2001.

_____. “The second movement in institutional analysis”. In CAMPBELL, J. e PEDERSEN, Ove. **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. Princeton U. P. , 2001a.

CAMPOS, Nauro F.; GIOVANNONI, Francesco. Lobbying, corruption and political influence. **Institute for the Study of Labor – Iza**. Discussion Paper n. 2313, september 2006, Bonn-Germany.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação: a ciência a sociedade e a cultura emergente**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEIRO, Augusto Cunha. **A história do ambientalismo**. Porto Alegre: Sagra Luzatto, 2003.

Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS. <<http://www.cebds.org.br>>. Acesso em junho de 2007.

CHONG, Dennis. **Rational lives: norms and values in politics and society**. Chicago, 2000. (Chapter one).

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. Cintra (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004. p.61-78.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos deputados na nova república: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. Cintra (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004. p. 135-168.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL da Câmara dos Deputados. **Relatório de atividades**, 1994 a 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Agendas Legislativas da Indústria – 1997 a 2006**. Conselho de Assuntos Legislativos – CAL e Unidades de Assuntos Legislativos – COAL. Brasília.

_____. **Indústria sustentável no Brasil – Agenda 21: cenários e perspectivas**. Brasília, 2002.

_____. **Indústria e desenvolvimento sustentável: estratégia de atuação, agenda de prioridades e propostas de políticas**. Relatório Síntese do Encontro. Brasília, 2006.

_____. Sondagem Especial, Ano 4, n. 1, abril de 2006. Disponível no site <<http://www.cni.org.br/f-ps-sondind.htm>>. Acesso em junho de 2007.

_____. Missão e perfil da CNI. Informações disponíveis em: <<http://www.cni.org.br/f-mp.htm>>. Acesso em junho de 2007.

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

_____. Arquivos impressos referentes aos Processos 02000.002382/2003-92, 02000.002472/2003-83 e 02000.000921/2002-78, que deram origem às Resoluções 369/2006, 371/2006 e 382/2006. Brasília: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2006.

_____. Arquivos eletrônicos referentes aos Processos 02000.002382/2003-92, 02000.002472/2003-83 e 02000.000921/2002-78, que deram origem às Resoluções 369/2006, 371/2006 e 382/2006. Brasília: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2006.

_____. 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.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio Cintra (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004. p.173-183.

CVRD - COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. **Relatório Anual 2004**.

_____. Site da CVRD – <<http://www.cvrd.com.br>>. Acesso em 23/05/2005.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad de Venezuela, 2004, p.95-110.

_____. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-16.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP. Pesquisas realizadas no site: <<http://diap.ps5.com.br/content,,,78037.html>>. Acesso em julho de 2007.

DEUTSCH, Karl W. **Os nervos do governo**: análise de modelos de comunicação e do controle político. Tradução de Mario Pontes. Rio de Janeiro: 1971.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, referente aos dias 11/09/2001 e 15/02/2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/asp/Diarios.asp>>. Acesso em julho de 2007.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, referentes a diversos períodos entre 1988 e 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/cd/publicacoes/diarios/asp/Diarios.asp>>. Acesso em abril de 2007.

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

_____. Empresariado e estratégia de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, junho de 2003, p.15-32.

_____. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

_____. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense – Universitária, 1978.

DINIZ, Eli. **Empresários e governo Lula: percepções e ação política entre 2002 e 2006**. Texto apresentado no V Workshop Empresa, Empresários e Sociedade: o mundo empresarial e a questão social, PUCRS, Porto Alegre, 2006. Publicação eletrônica disponível no site <http://www.fee.rs.gov.br/5workshop/pdf/mesa02_eli.pdf>. Acesso em 20/03/2007.

_____. **Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limar do novo milênio**. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, em Coimbra, 2004. Publicação eletrônica, 2004.

_____. Empresariado industrial e estratégias de desenvolvimento: dilemas do capitalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, junho de 2003.

_____. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, p. 7-28, jun. 2000.

_____. Governabilidade, democracia e reforma de Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

_____. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, Rio de Janeiro, n. 20, ano 7, outubro de 1992.

_____. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. R. de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Eliezer Martins. Os resultados da Rio+10. **Revista do Departamento de Geografia da USP**, n. 15, São Paulo, 2002, p.31-35.

DOUGLAS, Mary. **How Institutions think**. Syracuse, NY: Syracuse U. P., 1986.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

_____. **A systems analysis of political life**. New York: John Wiley & Sons, 1965.

EVANS, P. **Embedded autonomy**. States and industrial transformation. New Jersey: University Press Princeton, 1995.

_____. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparada. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 4, Rio de Janeiro, jul-dez. de 1998.

FERREIRA, Leila da Costa. A política ambiental no Brasil. In: MARTINE, George. (Org.) **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996 (p.171-180).

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, São Paulo, abril-junho de 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte: Fundação Estadual de Meio Ambiente; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Centro de Estudos Históricos e Culturais. Fundação João Pinheiro, 1998.

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 20/06/2007.

FURLONG, Scott R.; KERWIN, Cornelius M. Interest group participation in rule making: a decade of change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, 2005. Disponível no site: <<http://intl-online.sagepub.com>>. Acesso em 20/06/2007.

GANEM, Roseli Senna; TORRES, Alessandra V. da Silva. **Conflitos entre a legislação federal e a legislação ambiental: análise sobre o tema florestas**. Trabalho apresentado no Seminário sobre Legislação Concorrente em Meio Ambiente. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/eve/meioambiente>>. Acesso em 05/12/2006.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, v. 12 n. 35. São Paulo, fevereiro de 1997.

_____. *Lobbying*, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, p.317-340.

HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford, Princeton University Press, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova** n.58, São Paulo, 2003.

HANSEN, John Mark. The political economy of group membership. **American Political Science Review**, v. 79, n. 1, p. 79-96, mar. 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/jstor/gifcvtdir/dr000262/00030554/di961016/>>. Acesso em julho de 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 21/06/2007.

HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire. **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. The who and how of organizations' lobbying strategies in Committee. **The journal of politics**, v. 61, n. 4, nov.1999, p.999-1024. Disponível em: <<http://links.jstor.org>>. Acesso em julho de 2007.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975.

HARVEY, David. **Justice, nature and geography of difference**. Blackwell Publishers, 1996. (parte II, p. 117-204 e parte II, p. 366-400).

Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. Empresas certificadas ISO 14001. Dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/gestao14001/>>. Acesso em junho de 2007.

Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas. Brasília: IBAMA, 1995.

Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM. O Papel fundamental da mineração para o desenvolvimento sustentável do Brasil e a exploração de recursos minerais em áreas de preservação permanente (APPs). Brasília: IBRAM, 2004.

JOELS, Liliane Miranda. **Reserva legal e gestão ambiental da propriedade rural**: um estudo comparativo da atitude e comportamento de agricultores orgânicos e convencionais do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planetaorganico.com.br/trabjoels2.htm>>. Acesso em maio de 2007.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. “Áreas de conservação ganham seu 1º Atlas”. Caderno Ciência, pág. A 35. São Paulo, 08 de maio de 2005.

KINGSTONE, Peter. **Crafting coalitions for reform**: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1999.

KUCZYNSKY, Pedro-Pablo. Reformando o Estado. In: KUCZYNSKY, Pedro-Pablo; WILLIAMSON (Org.). **Depois do consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004 (p.28-41).

LABRA, Maria Eliana. Padrões de formulação de políticas de saúde no Chile no século XX. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula**: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium Editoria, 2005.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, vol. 21, n. 60, fevereiro de 2006.

LESTIENNE, Bernard. Rio+10: II cúpula mundial sobre o desenvolvimento sustentável. **Revista La Insignia**. Edição Especial Rio + 10. Brasil, outubro de 2002. Disponível em: <http://www.lainsignia.org/2002/octubre/ecol_002.htm>. Acesso em set. de 2006.

LEVY, David L.; NEWELL, Peter J. The business of global environmental governance. In: _____. **Business in international environmental governance**. Disponível em: <http://www.faculty.umb.edu/david_levy/BIEGIntro.pdf>. Acesso em agosto de 2007.

LIMA, R. C. Modelos de Respostas Binárias: Especificação, Estimação e Inferência. **Revista Agricultura**, São Paulo, n. 43, 1996.

LIMONAD, Ester. Urbanização e natureza no século XXI: rumo a uma re-qualificação da questão social? In: FERREIRA, Y. (Org.). **Construção do saber urbano-ambiental: a caminho da interdisciplinaridade**. 1ª ed. Londrina, 2003, v. I.

LOPES, José Sérgio Leite (Org.). **A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição industrial**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, v. 14 n. 41 outubro de 1999.

LUTZENBERGER, José Antonio. **Do jardim ao poder**, 11. ed. Porto Alegre: L&PM, 2001.

LOWERY, David; GRAY, Virginia. **A neopluralist perspective on research on organized interests**. Political Research Quarterly 2004, n. 57. Published by: Sage Publications. Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>. Acesso em 26/07/2007.

MAIMON, Dália. Responsabilidade ambiental das empresas brasileiras: realidade ou discurso? In: CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 3. ed: Cortez, Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

MANCUSO, Wagner P. O lobby da indústria no congresso nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MARGULIS, Sérgio. **A regulação ambiental: instrumentos e implementação**. IPEA, Texto para discussão n. 43, outubro de 1996.

MATTEDI, Marcos Antonio. **As enchentes como tragédias anunciadas: impactos da problemática ambiental nas situações de emergência em Santa Catarina**. Tese de doutorado. Campinas, SP, 1998.

MAY, P. O setor financeiro privado e o meio ambiente: o caso do Brasil. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. S. Paulo: Cortez, 1997.

MEADOWS, D. et al. **The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of Mankind**. Londres: Potomac, 1972.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. São Paulo: Annablume, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Site <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em 21/08/2006.

Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. **Base de dados sobre carreira parlamentar**, referente ao período de 1991 a 2006.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: estado & sociedade no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002.

_____. Para uma regulação pública ambiental pós-desenvolvimentista no Brasil. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: IBAMA, 2002.

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

OLIVEIRA, Karen Pires de. **Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil**. Cepal – Divisão de desenvolvimento sustentável e assentamentos humanos. Série Medio ambiente y desarrollo n. 104. Santiago de Chile, setembro de 2005.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de J. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.42, n.168, out./dez. 2005.

_____. As muitas faces do *lobbying* no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 47, abril de 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/047/47coliveira.htm>>. Acesso em 20/06/2007.

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

PAES, Margot Wagner. Articulação e (des)articulação de atores sociais: um estudo de caso da crise do setor canavieiro e a reconversão produtiva de Campos dos Goytacazes. Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), realizado em Petrópolis (RJ), em outubro de 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt14/00gt1432.doc>>. Acesso em 27/06/2007.

PÁDUA, José Augusto. Produção, consumo e sustentabilidade: o Brasil e o contexto planetário. **Caderno de Debate – Brasil Sustentável e Democrático**, n. 6, 2000.

PETERS, B. Guy. Political Institutions, old and new. In: GOODIN, Robert and KLINGEMANN, editors. **A new handbook of political science**. Oxford University Press, 1996. p. 205-219.

PIZZORNO, A. “Introducción al estudio de la participación política”. In: PIZZORNO, KAPLAN e CASTELLS. **Participación e cambio social en la problemática contemporanea**. Buenos Aires: Ed. SIAP, 1966.

PNUMA. **Instituto Brasil PNUMA – Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. <http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/saibamais_iso14000.htm>. Acesso em 11/06/2007.

POWERS, D. A.; XIE, Y. **Statistical methods for categorical data analysis**. Academic Press. California, 2000.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, v. 19, n. 54, fevereiro de 2004.

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

REDEAMBIENTE. Jornal eletrônico da ONG Ambiente Brasil Centro de Estudos. Cursos e eventos: “Sustentável 2007”. Disponível em: <http://www.redeambiente.org.br/c_eventos.asp>. Acesso em junho de 2007.

REIS, Bruno Pinheiro W. **Modernização, mercado e democracia:** política e economia em sociedades complexas. R. de Janeiro: IUPERJ, tese de doutorado em ciência política (cap. 2.1.2 e 2.1.3), 1997.

Revista Brasil Mineral. Mineração e meio ambiente: o verde está ganhando. Edição Especial, ano XXII, n. 239, maio de 2005.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: a nova ideologia / utopia do desenvolvimento. In: _____. **Cultura e política no mundo contemporâneo.** Brasília: UNB, 1990.

RICO, Elizabeth de Melo. **A responsabilidade social empresarial e o Estado:** uma aliança para o desenvolvimento sustentável. São Paulo em Perspectiva, 18(4): 73-82, 2004.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social:** um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta – Teoria e Prática.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

ROTHMAN, Franklin Daniel et. al. **Parceria entre universidade, ONG e o movimento dos atingidos por barragens para o fortalecimento da organização das comunidades atingidas.** Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004.

SACHS, Wolfgang. **Globalizacion y sustentabilidad.** World Summit Papers of the Heinrich Boll Foundation, n. 6, Berlim, Agosto de 2001.

_____. **Development. The rise and decline of an ideal.** Wuppertal Papers, n. 108, August, 2000.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de Economia.** 10ª edição. São Paulo: Editora Best Seller, 2002.

SANTO, Paula do E. **O processo de persuasão política:** abordagem sistêmica da persuasão com referências ao actual sistema político português. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da UTL, 1997.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 693-735.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, p. 465-492.

SCHMITTER, Philippe C. **Interest conflict and political change in Brazil.** Stanford, Stanford University Press, 1971.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Business politics and the State in twentieth-century Latin America.** Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

SILVA, Maria das G. Sousa e. **A terceira Itabira: os espaços político, econômico, socioespacial e a questão ambiental.** São Paulo: Hucitec, 2004.

SILVA, Fernando A. Lyrio. A atuação do Congresso Nacional na área ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, n. 152, Brasília, out./dez. de 2001.

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

_____. Royalties da mineração: instrumento de promoção do Desenvolvimento Sustentável de regiões mineradoras da Amazônia Oriental? In: **Cadernos IG / Unicamp**, vol. 8, n.1/2, 2000 (p.3-21).

SMITH, Richard. Interest group influence in the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly** v. 20, n.1, February 1995, p. 89-139.

SOUZA, Petain Ávila de. **Impacto econômico da questão ambiental no processo decisório do investimento em mineração.** Brasília: DNPM, 2001.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência saúde coletiva**, 2002, v.7, n.3, p.431-442. ISSN 1413-8123. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf>>. Acesso em agosto de 2007.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da descentralização. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em agosto de 2007.

TAGLIALEGNA, Gustavo H. Fidelis; CARVALHO, Paulo Afonso F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e democracia: velhos e novos e desafios. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.223-240, jan-jun., 2006.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen and LONGSTRETH, Frank, editors. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.** New York, Cambridge University Press, 1992.

TORRES, Haroldo da Gama. Indústrias sujas e intensivas em recursos naturais: importância crescente no cenário industrial brasileiro. In: MARTINE, George (Org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições.** Campinas: Unicamp, 1996 (p.43-67).

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VENTOSA, Ignasi Puig; GONZÁLEZ, Jaume Freire. Efectos de las políticas ambientales sobre la competitividad. **Revista de La Red Iberoamericana de Economía Ecológica – REDIBEC**, v. 6, Quito – Ecuador, jun. 2007, 52-61. Disponível em: <http://www.redibec.org/IVO/rev6_04.pdf>. Acesso em 29/06/2007.

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.

_____. As empresas e o desenvolvimento sustentável: da ecoeficiência à responsabilidade social corporativa. In: MAY, Peter; LUSTOSA, Cecília; VINHA, Valéria G. (orgs.). **Economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

_____. **Regulação e auto-regulação no contexto do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade social empresarial**: o caso do setor de petróleo e gás. Trabalho apresentado no III Seminário de Economia do Meio Ambiente, realizado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, em maio de 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/regulacao_e_auto_regulacao_no_contexto_do_desenvolvimento_sustentavel>. Acesso em 25/06/2007.

VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2001.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do biossetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire. **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

WEGRZYNOVSKI, Ricardo. Cabo de guerra. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Brasília, ano 3, n. 29, p. 30-37, dezembro de 2006.

WEINGAST, Barry R. Political institutions: rational choice perspectives. In: GOODIN, Robert and KLINGEMANN, editors. **A new handbook of political science**. Oxford University Press, 1996, p. 167-190.

WEYLAND, Kurt. The fragmentation of the business in Brazil. In: F. Durand e E. Silva (eds.), **Organized business, economic change, and democracy in Latin America**. Miami, North South Center Press, 1998.

YOUNG, Carlos Eduardo F.; LUSTOSA, Maria Cecília J. Meio Ambiente e competitividade na indústria brasileira. **Revista Economia Contemporânea**, UFRJ, Rio de Janeiro, v. 5, Número Especial, 2001.

ZHOURI, Andréa; LASCHESFSKI, Klemens; PAIVA, Ângela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHESFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

World Business Council for Sustainable Development – WBCSD. Informações disponíveis em: <<http://www.wbcsd.org/templates/TemplateWBCSD5/>>. Acesso em junho de 2007.

ANEXOS

ANEXO I – METODOLOGIA DA PESQUISA

i) Problema, hipóteses e variáveis relevantes

A questão central que deu origem a esta tese é em que medida o empresariado industrial tem sido um ator político relevante no processo de configuração da Política Ambiental Brasileira e qual o poder de influência desse grupo de interesse no processo de produção da regulação ambiental no Brasil, no contexto atual? A formulação desse problema de pesquisa baseia-se em evidências empíricas que demonstram que o empresariado industrial brasileiro tem acesso e participa efetivamente nos processos de produção dos instrumentos de regulação ambiental, efetivados no legislativo federal e no Executivo. No âmbito do Poder Legislativo, as formas de participação política do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental, tanto direta quanto indiretamente, ocorrem durante as várias etapas de tramitação de um projeto de lei, pela via da representação formal e de *lobbies*. Além de participar desses processos políticos na esfera do Legislativo, este grupo participa efetivamente nos processos consultivos e deliberativos no âmbito do CONAMA.

Admitindo-se que esse grupo de interesse tem acesso e participa nos processos deliberativos da política ambiental, procurou-se responder a questão central da tese estudando as diversas formas de participação de seus representantes no âmbito do Legislativo Federal e do CONAMA. Para servir de referência empírica na avaliação da participação e do grau de articulação dos interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental e seu poder de influência, no Legislativo Federal e no CONAMA, o estudo focalizou o processo de tramitação de 60 projetos de lei que figuraram nas Agendas Legislativas da Indústria, de 1997 a 2006, referentes à questão ambiental, e o processo elaboração de três resoluções ambientais, no âmbito do CONAMA: Resolução 382/2006, que regulamenta os limites máximos de emissão de poluentes por fontes fixas; Resolução 371/2006, que regulamenta o cálculo e uso dos recursos da compensação ambiental; e Resolução 369/2006, que possibilita a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente.

A perspectiva metodológica adotada neste estudo incluiu a utilização de procedimentos quantitativos e qualitativos com vistas a obter resultados que melhor expressassem a complexidade da realidade pesquisada. Foi estruturado um Banco de Dados com as variáveis relevantes referentes aos processos legislativos, a partir do qual foram gerados os resultados estatísticos apresentados nos Quadros e Gráficos. Análises de conteúdo

foram feitas para interpretar as falas e as posições dos atores políticos que participaram dos processos deliberativos referentes às Resoluções do CONAMA.

A partir da análise dos dados procurou-se responder as seguintes questões:

- qual a posição do empresariado industrial, manifestada por intermédio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em relação aos processos de produção da regulação ambiental, objetos deste estudo?
- Quais foram os recursos utilizados pelos representantes do empresariado industrial para que os interesses do grupo fossem incorporados na versão final de cada projeto de lei e proposta de resolução, conseqüentemente, para que as diretrizes da política ambiental correspondam aos interesses do grupo de pressão?
- Quais foram as estratégias adotadas pelos representantes do grupo para que seus interesses fossem incorporados aos projetos de lei e propostas de resolução, objetos deste estudo?
- Quais foram os atores mais atuantes no debate e encaminhamentos de cada projeto de lei e proposta de resolução e quais foram as modificações sugeridas pelo grupo de interesse?
- Qual é o grau de convergência e de divergência entre os interesses do grupo e as normas jurídicas ambientais, observados nos projetos do poder Executivo e do Legislativo?
- Qual o grau de influência do empresariado industrial na formulação dos instrumentos de regulação ambiental aprovados nessas instâncias políticas?
- Os resultados do processo legislativo relacionados à questão ambiental correspondem aos interesses do empresariado industrial?

Duas hipóteses orientaram o desenvolvimento da tese. A primeira hipótese é que o novo contexto institucional, estruturado em torno da questão ambiental, ao mesmo tempo em que fortalece o sistema de representação corporativo, define novas formas de interação entre Estado e empresariado industrial, assim como define novas formas de organização e de articulação de interesses desse grupo junto ao sistema político, o que o torna um grupo de pressão potencialmente influente na configuração final das decisões políticas no campo da política ambiental. Parte-se do princípio de que a questão ambiental produziu consenso sobre objetivos e interesses do empresariado industrial, a despeito das diferenças internas no conjunto do setor. Assim sendo, este grupo mobiliza recursos para a viabilização dos interesses coletivos.

Esta hipótese se contrapõe à tese da debilidade política do empresariado industrial que atua no Brasil, defendida por Schneider (2004), por Kurt Weyland, Peter Kingstone, entre outros autores (apud MANCUSO, 2004: 511). Baseia-se em evidências empíricas segundo as quais, ao contrário de debilidade política, a questão ambiental, mais precisamente o processo de regulação ambiental, por impor restrições às atividades produtivas, no que se refere aos tipos de investimentos, especialmente no que tange à alocação de recursos e emissões de poluentes, provoca uma maior agregação dos integrantes do setor, ou seja, induz organização política mais sistemática do setor industrial, de forma a garantir a presença mais atuante junto às instituições que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

A segunda hipótese, complementar à primeira, é de que o processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil é fortemente influenciado pelas assimetrias de poder que caracterizam tanto a dinâmica de funcionamento do sistema político brasileiro quanto à interação deste com grupos de interesse, a despeito da estrutura política criada no Brasil, no contexto do regime democrático, que criou mecanismos de participação política de diversos segmentos sociais nos processos consultivos e deliberativos que transitam no Sistema Nacional de Meio Ambiente. Devido à distribuição desigual de recursos de poder entre grupos de pressão e o poder concentrado no sistema político formal, as demandas dos grupos de interesse que têm maior poder de influência no sistema político influenciam mais o conteúdo da política ambiental, muitas vezes levando à reformulação de conceitos que definirão as respostas que os órgãos estatais produzirão.

Como representantes do empresariado industrial acessam as instâncias políticas e qual a extensão de suas influências sobre os processos políticos, são questões analisadas à luz de teorias de grupo de interesse e abordagens institucionalistas que explicam os tipos de acesso, as formas de representação e de participação e o poder de influência desse grupo, a partir da estrutura e dinâmica de funcionamento das instituições que são alvos de pressão.

Por tratar-se de um estudo da participação e influência de grupos de interesse na elaboração de política pública procurou-se analisar, com base na literatura política dos grupos de interesse e estudos institucionalistas sobre a articulação de interesses entre Estado e empresariado, em que medida as regras institucionais interferem sobre as formas de efetivação da pressão política dos grupos interessados nos processos decisórios. Se representantes dos interesses empresariais do segmento industrial têm sabido explorar as oportunidades oferecidas pelo sistema político e pelo novo desenho institucional criado no

contexto do regime democrático inaugurado com a Constituição Federal de 1988, para fazer valer os seus interesses nos processos deliberativos concernentes à regulação ambiental.

A análise do acesso e da participação do empresariado industrial às instâncias políticas deliberativas foi feita a partir da identificação dos canais de acesso, dos métodos de participação e dos recursos efetivamente utilizados pelos representantes do grupo com vistas a transformar o acesso e a participação em influência.

No âmbito do legislativo, os canais de acesso dos grupos de pressão, identificados pela literatura política e utilizados como referência neste estudo, foram os parlamentares membros das bancadas ruralista e empresarial, no âmbito das comissões: membros, presidentes e relatores dos projetos, definidos como potencial alvo de pressão dos grupos de interesse. Portanto, os parlamentares membros das bancadas empresarial e ruralista, foram identificados como os principais canais de acesso do grupo de interesse. O critério utilizado para que um desses atores ou conjunto de atores políticos fosse considerado potencial canal de acesso foi o grau de afinidade política do ator ou do conjunto de atores políticos membros da instância política alvo de pressão com os interesses do empresariado industrial. Em relação à comissão, para definir o grau de afinidade com os interesses do grupo de pressão, dois fatores foram levados em conta: a posição política da maioria dos seus membros, definida a partir do partido político e origem socioeconômica do parlamentar (profissão e vínculo com entidades de classe); e o espaço que aquela instância política aloca em sua agenda para a questão que é o objeto da matéria alvo de pressão do grupo. Esse recurso metodológico tem sido utilizado em pesquisas sobre participação e influência de interesses organizados em instâncias deliberativas (FURLONG, 1997; HANSFORD, 2004; FURLONG; KERWIN, 2005). De acordo com essa perspectiva, grupos de interesses têm maior probabilidade de influenciar nas decisões políticas de uma instância deliberativa quando atores políticos relevantes desta instância são receptivos politicamente à posição defendida pelo grupo.

No âmbito do CONAMA, os canais de acesso do empresariado industrial, utilizados como referência pela pesquisa, foram os grupos de trabalho, que é a instância consultiva, o comitê de integração, as câmaras técnicas e o plenário, que são as instâncias deliberativas. Em todas estas instâncias o acesso por intermédio dos representantes dos setores produtivos neste conselho é assegurado regimentalmente. A presença de representantes dos setores produtivos em cada uma destas instâncias foi usada como indicador de acesso do grupo de pressão.

Mobilização dos membros do grupo para participar efetivamente de processos de elaboração de leis e regras ambientais; apresentação de propostas, de comentários, idéias e

emendas aos projetos de lei ou de resolução em processo de tramitação; participação em audiências públicas; formação de coalizões com outros grupos, estes são os tipos de métodos de participação usados como referência neste estudo para analisar a participação política do empresariado industrial, tanto na esfera do legislativo, quanto na esfera do CONAMA.

Foram dois os recursos metodológicos utilizados neste estudo para medir e analisar o grau de influência do empresariado industrial na formulação dos instrumentos de regulação ambiental aprovados no legislativo e no CONAMA: i) a incorporação das idéias apresentadas pelos representantes do grupo na formatação final da lei e da resolução aprovada; ii) a percepção que o próprio grupo tem da sua influência na decisão, manifestada publicamente.

Contexto institucional, atores políticos, variáveis relevantes e procedimentos.

Contexto Institucional	<p>O estudo tem como referência os últimos 25 anos, momento quando a questão ambiental foi introduzida na agenda política brasileira, o que resultou no novo desenho da política ambiental, em um novo contexto político e institucional. Este novo contexto caracteriza-se por ter um formato descentralizado de definição das regras ambientais e pela participação de diversos segmentos da sociedade nos processos consultivos e deliberativos. Alguns dos marcos deste momento são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a aprovação da Lei 6.938, de 1981: criação do SISNAMA e do CONAMA; • a elaboração do capítulo VI da Constituição Federal de 1988; • o processo de aprovação da Lei 9.605, de 1998, Lei de Crimes Ambientais; • o processo de aprovação da Lei 9.985, de 2000 e Decreto Lei 4.340 de 2002 que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; • a aprovação da Lei 11.428, de 2006, Lei da Mata Atlântica; • o processo de elaboração de Resoluções 369, 371 e 382 do CONAMA;
Atores políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes do empresariado industrial junto aos poderes executivo (CONAMA) e legislativo (Congresso Nacional); • Representantes do poder público e as organizações ambientalistas no CONAMA; • Membros do sistema político formal: conselheiros do CONAMA, representantes dos governos (federal, estaduais e municipais) e parlamentares.
Variáveis relevantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posição do grupo de interesse em relação aos projetos de lei e de regras ambientais em processo de produção no legislativo e no CONAMA, objetos da pesquisa; 2. Canais de acesso do grupo de interesse às instâncias políticas deliberativas; 3. Formas de participação dos grupos de interesse; 4. Formas de pressão política: recursos utilizados; 5. Natureza da demandas encaminhadas pelo grupo às instâncias políticas deliberativas; 6. Formas de articulação de interesse do empresariado industrial; 7. Natureza das proposições: mais restritivas ou menos restritivas; 8. Grau de correspondência entre os interesses do empresariado industrial e o resultado das deliberações nas instâncias políticas: convergência e divergência; 9. Resultado dos processos: norma jurídica, retirado, arquivado, em tramitação. 10. Grau de influência do grupo de pressão: sucesso ou insucesso.
Procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação da posição do empresariado industrial em relação aos processos de produção dos instrumentos de regulação ambiental, objetos da pesquisa; • Identificação dos canais de acesso que o grupo de interesse utiliza para encaminhar suas demandas em relação aos instrumentos de regulação ambiental; • Identificação das formas de articulação do empresariado industrial para defender os seus interesses frente às restrições ao uso dos recursos naturais e à necessidade de adequação às regras ambientais; • Identificação do grau de correspondência das demandas por regulação ambiental com as decisões do sistema político e os interesses do empresariado industrial.

ii) Fontes de dados

A pesquisa teve como base diversas fontes documentais, disponíveis em instituições públicas e privadas, com destaque para as seguintes:

- a). a Agenda Legislativa da Indústria (1997 a 2006): identificação das posições, das orientações e dos encaminhamentos da representação do setor industrial em relação às matérias ambientais que tramitaram na Câmara e no Senado. Tais informações permitem que sejam identificadas as diferentes posições do empresariado industrial em relação aos Projetos de Lei (convergente e convergente com ressalvas, divergente e divergente com ressalvas).
- b). o Sistema de Informações do Congresso Nacional – SICON-SF: acompanhamento dos projetos de leis ambientais, que figuram na Agenda Legislativa da Indústria e Diário do Senado Federal.
- c). o Portal da Câmara dos Deputados: acompanhamento dos projetos de leis ambientais que figuram na Agenda Legislativa da Indústria e Diário da Câmara dos Deputados;
- d). os Relatórios anuais da Comissão Permanente de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e Comissão Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados (1994 a 2006);
- e). os Relatórios e Atas das reuniões dos Grupos de Trabalho, das Câmaras Técnicas e das reuniões Ordinárias e Extraordinárias do CONAMA: levantamento das posições dos representantes do empresariado industrial nos processos deliberativos da Política Ambiental, que são efetivados no âmbito do CONAMA, referentes às Resoluções selecionadas: 369/2006, 371/2006 e 382/2006.
- f). o Banco de Dados sobre carreira parlamentar do Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, referente ao período de 1991 a 2006.
- g). as listas dos parlamentares que integram as Bancadas Ruralista e Empresarial, elaboradas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP.
- h). os instrumentos jurídicos referidos nos projetos de lei e propostas de resolução, que integram a amostra da pesquisa – capítulo VI da Constituição Federal, de 1988, Leis, Decretos e Medidas Provisórias.

iii) Operacionalização das variáveis relevantes

Na análise dos dados da Agenda Legislativa da Indústria que trata da participação do empresariado industrial no âmbito do legislativo, tomou-se como referência os tipos de posição do empresariado industrial em relação aos projetos de lei sobre o tema Meio Ambiente, no período de 1997 a 2006, adotados na agenda: convergente, convergente com ressalvas, divergente e divergente com ressalvas.

Tipo de variáveis	Descrição das variáveis	Operacionalização das variáveis
Independente	Posição do grupo de interesse	Convergente, convergente com ressalvas, divergente e divergente com ressalvas.
Controle	Conteúdo e natureza da proposição	Mais restritivo ao uso dos recursos naturais e Menos restritivo ao uso dos recursos naturais.
	Autoria do projeto	Executivo e Legislativo
	Agenda e composição da Comissão alvo de pressão	Origem socioeconômica do presidente da comissão, posição política da maioria dos membros da comissão e agenda política da comissão.
	Relator do projeto na Comissão	Partido político e origem socioeconômica do relator
	Natureza da tramitação	Urgente, prioridade e ordinária.
Dependente	Resultado final do projeto	Transformada em norma jurídica; Arquivado, retirado pelo autor e rejeitado; Tramitando no Congresso Nacional; Plenário, pronto para pauta.
Relação entre as variáveis	A posição do grupo de interesse varia de acordo com a autoria do projeto?	
	Existe relação entre o conteúdo do projeto (mais restritivo; menos restritivo) e a posição do grupo de interesse?	
	A posição do grupo de interesse é determinante para definir o tempo de tramitação do projeto?	
	A posição do setor é determinante para definir o tipo de parecer dado ao projeto no âmbito da comissão?	
	Qual é o grau de relação entre a posição do setor e o tipo de resultado final do projeto?	

Para analisar os tipos de participação do empresariado industrial no âmbito do CONAMA tomou-se como referência a posição dos representantes desse grupo e os recursos utilizados para tornar efetiva esta participação, em todas as etapas do processo de elaboração das resoluções, objetos deste estudo.

Tipo de variáveis	Descrição das variáveis	Operacionalização das variáveis
Independente	Posição do grupo de interesse	Convergente e divergente
Controle	Conteúdo e natureza da proposição	Mais restritivo ao uso dos recursos naturais e Menos restritivo ao uso dos recursos naturais.
	Acesso às instâncias consultivas e deliberativas	Número de representantes do setor, nas reuniões, em relação ao total de participantes.
	Composição das Câmaras Técnicas	Perfil político e origem institucional dos membros.
	Posição dos governos em relação à matéria	Favorável a uma regulamentação mais restritiva ou menos restritiva, grau de receptividade à posição do grupo de pressão.
	Tipo de participação e recursos utilizados	Apresentação de propostas dos representantes do empresariado industrial no âmbito dos grupos de trabalho, apresentação de emendas ao texto, no âmbito das câmaras técnicas e do plenário, coalizão outros grupos, indicação para cargos de coordenador de grupos, presidente de câmaras técnicas e relator.
Dependente	Formato da resolução	Mais restritivo ou menos restritivo em relação ao uso dos recursos naturais
Relação entre as variáveis	Qual a relação entre o conteúdo da proposta de resolução, na versão inicial (mais restritivo; menos restritivo) e a posição inicial do setor?	
	A posição do empresariado industrial é determinante para definir o tempo de tramitação do processo e o grau de dificuldade de se produzir consenso entre as posições dos grupos de interesse?	
	A posição do empresariado industrial no Grupo de Trabalho e nas Câmaras Técnicas é determinante para definir o conteúdo da versão final?	
	Qual é o grau de convergência e de divergência entre as posições do empresariado industrial e dos governos, na versão final?	
	Qual é a relação entre as proposições do grupo e o formato final da resolução? Ou seja, qual o grau de influência do grupo na resolução?	

iv). Conjunto de variáveis analisadas referentes aos processos legislativos

Variáveis	Tipos de respostas																				
1. Tipo de proposição	1= Projeto de Lei (PL) 2= Medida Provisória (MP) 3= Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 4= Projeto de Lei Complementar (PLP); 5= Projeto de Lei da Câmara (PLC) 6= Projeto de Lei do Senado (PLS)																				
2. Ano da Proposição	Ano																				
3. Natureza da Tramitação	1= Urgente 2= Prioridade 3= Ordinária																				
4. Macro Autoria	1= Câmara dos Deputados 2= Poder Executivo 3= Senado 4= Comissão Legislação Participativa																				
5. Partido do Autor da Proposição, se do Legislativo	<table border="1"> <tr> <td>1= PMDB</td> <td>11= PFL</td> </tr> <tr> <td>2= PSDB</td> <td>12= PPS</td> </tr> <tr> <td>3= PT</td> <td>13= PR</td> </tr> <tr> <td>4= PV</td> <td>14= PC do B</td> </tr> <tr> <td>5= PDT</td> <td>15= PSOL</td> </tr> <tr> <td>6= PTB</td> <td>16= PST</td> </tr> <tr> <td>7= PL</td> <td>17= PPB</td> </tr> <tr> <td>8= PP</td> <td>18= PSC</td> </tr> <tr> <td>9= PMN</td> <td>19= nd</td> </tr> <tr> <td>10= PSB</td> <td>20= Sem Partido</td> </tr> </table>	1= PMDB	11= PFL	2= PSDB	12= PPS	3= PT	13= PR	4= PV	14= PC do B	5= PDT	15= PSOL	6= PTB	16= PST	7= PL	17= PPB	8= PP	18= PSC	9= PMN	19= nd	10= PSB	20= Sem Partido
1= PMDB	11= PFL																				
2= PSDB	12= PPS																				
3= PT	13= PR																				
4= PV	14= PC do B																				
5= PDT	15= PSOL																				
6= PTB	16= PST																				
7= PL	17= PPB																				
8= PP	18= PSC																				
9= PMN	19= nd																				
10= PSB	20= Sem Partido																				
6. Conteúdo da Proposição	Anexo 2																				
7. Classe de instrumento de política ambiental	1. Instrumentos voluntários/ persuasão; 2. Instrumentos de comando e controle; 3. Instrumentos econômicos.																				
8. Tipo de instrumento de política ambiental	1. Educação ambiental 2. Normas e padrão de qualidade ambiental 3. Zoneamento ambiental 4. Licenciamento Ambiental / EIA / RIMA 5. Penas / Sanções 6. Subsídios 7. Impostos / Compensação Ambiental 8. Taxas e tarifas; 9. Certificações / Selos ambientais																				
9. Grau restrição	1= Menos restritivo 2= Mais restritivo																				
10. Posição do Empresariado Industrial (EI)	1= Convergente 2= Convergente com ressalvas 3= Divergente 4= Divergente com ressalvas																				
11. Agenda da CNI	Ano da Agenda																				
12. Onde se encontrava a Proposição quando da Pressão (Comissão Alvo – CA)	Anexo 3																				
13. Parecer do Relator da Comissão Alvo	1. Favorável 2. Favorável com ressalvas 3. Rejeição 4. Devolvido sem manifestação 5. Sugestão para apensação 6. Devolvido para redistribuição																				

(continua)

Variáveis	Tipos de respostas
14. Partido do Relator na Comissão Alvo	Idem variável 5
15. Origem socioeconômica do relator	Profissão e vínculo com entidades de classe
16. Posição / Parecer da Comissão Alvo	0= Ainda não tramitou pela Comissão 1= Favorável 2= Favorável com ressalvas (emendas / substitutivo) 3= Rejeição / Reprovação 4= Devolvido sem manifestação 5= Aguardando parecer do Relator ou Posição da Comissão. 6= Sugestão para Apensação 7= Aguardando designação do Relator 8= Devolvido para Redistribuição 9= Aguardando indicação de membros da comissão
17. Tempo Tramitação na Comissão Alvo	Número de meses
18. Recebeu emendas na Comissão Alvo	1= Sim 2= Não
19. Teor da emenda recebida na CA	1= Modificativa 2= Aditiva 3= Substitutiva 4= Supressiva
20. Recebeu emendas na CMADS	1= Sim 2= Não 3= Não tramitou pela CMADS
21. Teor das emendas da CMADS (preponderante)	1= Modificativa 2= Aditiva 3= Substitutiva 4= Supressiva
22. Parecer do Relator da CMADS	Idem variável 13
23. Partido do Relator da CMADS	Idem variável 5
24. Origem socioeconômica do relator	Profissão e vínculo com entidades de classe
25. Posição / Parecer da CMADS	Idem variável 15
26. Em quantas Comissões tramitou	Número de Comissões
27. Dinâmica de conversão	1= Parecer na Comissão Permanente 2= Comissão Especial 3= Plenário 4= Comissão Mista (CN)
28. Tempo de Tramitação	Total em meses
29. Resultado Final	1= Transformada em norma jurídica 2= Rejeitada 3= Retirado pelo autor 4= Arquivada 5= Tramitando no CN / tramitando em conjunto na Câmara dos Deputados. 6= Plenário, pronto para pauta.
30. Caráter do Resultado Final	1= Mais restritivo 2= Menos restritivo
31. O que representa o RF para o Empresariado Industrial (Grupo de Pressão)	1= Sucesso na Pressão Política 2= Insucesso na Pressão Política
32. Grau de Relevância da Posição da CMADS	1= Nulo 2= Baixo 3= Alto

Fonte: Elaboração da própria autora

v). Critérios utilizados para classificar as decisões como sucesso ou insucesso da pressão política do empresariado industrial

Decisão / Resultado Final	Posição da CNI adotada na última Agenda Legislativa	Resultado
Norma Jurídica	Convergente	Sucesso
Norma Jurídica	Convergente com ressalvas	Sucesso
Norma Jurídica	Divergente	Insucesso
Norma Jurídica	Divergente com ressalvas	Insucesso
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Divergente	Sucesso
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Divergente com ressalvas	Sucesso
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Convergente	Insucesso
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Convergente com ressalvas	Insucesso
Tramitando em Conjunto	Convergente	Sucesso
Tramitando em Conjunto	Convergente com ressalvas	Sucesso
Tramitando em Conjunto	Divergente	Insucesso
Tramitando em Conjunto	Divergente com ressalvas	Insucesso
Plenário, pronto para pauta	Convergente	Sucesso
Plenário, pronto para pauta	Convergente com ressalvas	Sucesso
Plenário, pronto para pauta	Divergente	Insucesso
Plenário, pronto para pauta	Divergente com ressalvas	Insucesso

Fonte: Adaptado do modelo proposto por MANCUSO (2004: 520).

vi). Critérios utilizados para classificar o grau de relevância da posição da CMADS

Decisão / Resultado Final	Posição da CMADS	Resultado
Norma Jurídica	Favorável	Alto
Norma Jurídica	Desfavorável	Baixo
Norma Jurídica	Não tramitou pela CMADS	Nulo
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Favorável	Baixo
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Desfavorável	Alto
Rejeitada, arquivada ou retirada pelo autor	Não tramitou pela CMADS	Nulo
Tramitando em Conjunto	Favorável	Baixo
Tramitando em Conjunto	Desfavorável	Alto
Tramitando em Conjunto	Não tramitou pela CMADS	Nulo
Plenário, pronto para pauta	Favorável	Alto
Plenário, pronto para pauta	Desfavorável	Baixo
Plenário, pronto para pauta	Não tramitou pela CMADS	Nulo

Fonte: Elaboração da própria autora.

vii). Critérios utilizados para classificar o grau de convergência e de divergência da CMADS com o empresariado industrial

Posição da CNI	Posição da CMADS	Convergência / Divergência
Convergente	Desfavorável	Divergência
Convergente com ressalvas	Desfavorável	Divergência
Divergente	Favorável	Divergência
Divergente com ressalvas	Favorável com ressalvas	Divergência
Convergente	Favorável	Convergência
Convergente com ressalvas	Favorável com ressalvas	Convergência
Divergente	Desfavorável	Convergência
Divergente com ressalvas	Desfavorável	Convergência

Fonte: Elaboração da própria autora.

ANEXO II – PROJETOS DE LEIS QUE FIGURARAM NAS AGENDAS LEGISLATIVAS DA INDÚSTRIA, SOBRE O TEMA MEIO AMBIENTE (1997-2006)

Projetos, segundo o ano da agenda e o tipo de proposição

Nº	Ano da Agenda	Proposição	Tipo
1.	1997	1.511-10/1997	MP
2.	1997	2.438/1991	PL
3.	1997	2.836/1992	PL
4.	1997	2.892/1992	PL
5.	1997	3.160/1992	PL
6.	1997	3.285/1992	PL
7.	1997	528/1995	PL
8.	1997	710/1988	PL
9.	1998	1.605-22/1998	MP
10.	1998	3.029/1997	PL
11.	1998	3.539/1997	PL
12.	1998	61/1997	PLC
13.	1999	1.710-8/99	MP
14.	1999	1.736-35/99	MP
15.	1999	4.178/1998	PL
16.	1999	4.730/1998	PL
17.	1999	4.148/1998	PL
18.	1999	4.558/1998	PL
19.	1999	3.750/97	PL
20.	2000	1.949-24/2000	MP
21.	2000	1.956-50/2000	MP
22.	2000	203/1991	PL
23.	2000	203/1999	PL
24.	2000	1.616/1999	PL
25.	2000	999/1999	PL
26.	2001	2.073-35/2001	MP
27.	2001	2.080-61/2001	MP
28.	2001	2.491/2000	PL
29.	2001	3.606/2000	PL
30.	2001	3.349/2000	PL
31.	2002	2.163-41/2001	MP
32.	2002	2.166-67/2001	MP

Nº	Ano da Agenda	Proposição	Tipo
33.	2002	5.450/2001	PL
34.	2002	4.946/2001	PL
35.	2002	414/2001	PEC
36.	2003	158/2002	PLS
37.	2003	7.492/2002	PL
38.	2003	531/2002	PEC
39.	2004	1.351/2003	PL
40.	2004	2.429/2003	PL
41.	2004	354/1989	PLS
42.	2004	603/2003	PL
43.	2004	099/2003	PEC
44.	2004	1.016/2003	PL
45.	2004	1.254/2003	PL
46.	2004	012/2003	PLP
47.	2004	091/2003	PL
48.	2004	107/2003	PLC
49.	2004	2.313/2003	PL
50.	2005	3.902/2004	PL
51.	2005	4.288/2004	PL
52.	2005	3.491/2004	PL
53.	2005	3.729/2004	PL
54.	2005	707/2003	PL
55.	2005	937/2003	PL
56.	2005	2.461/2003	PL
57.	2005	3.955/2004	PL
58.	2005	4.082/2004	PL
59.	2006	031/2005	PEC
60.	2006	3.559/2004	PL

Total de proposições sobre o tema Meio Ambiente, em cada uma das Agendas Legislativas da Indústria (1997 - 2006).

Nº	Agenda	Proposição	Tipo
1.	1997	2.892/1992	PL
2.	1997	3.285/1992	PL
3.	1997	528/1995	PL
4.	1997	2.836/1992	PL
5.	1997	3.160/1992	PL
6.	1997	2.438/1991	PL
7.	1997	1.511-10/1997	MP
8.	1997	710/1988	PL
9.	1998	2.892/1992	PL
10.	1998	3.285/1992	PL
11.	1998	61/1997	PLC
12.	1998	528/1995	PL
13.	1998	3.539/1997	PL
14.	1998	3.160/1992	PL
15.	1998	2.836/1992	PL
16.	1998	1.605-22/1998	MP
17.	1998	3.029/1997	PL
18.	1998	3.750/1997	PL
19.	1998	710/1988	PL
20.	1999	4.148/1998	PL
21.	1999	2.836/1992	PL
22.	1999	1.710-8/99	MP
23.	1999	1.736-35/99	MP
24.	1999	4.558/1998	PL
25.	1999	3.750/1997	PL
26.	1999	4.178/1998	PL
27.	1999	3.750/1997	PL
28.	1999	4.730/1998	PL
29.	1999	710/1988	PL
30.	2000	2.836/1992	PL
31.	2000	203/1999	PL
32.	2000	1.949-24/2000	MP
33.	2000	1.956-50/2000	MP
34.	2000	999/1999	PL
35.	2000	4.558/1998	PL
36.	2000	4.148/1998	PL
37.	2000	1.616/1999	PL
38.	2000	203/1991	PL
39.	2000	710/1988	PL
40.	2001	2.836/1992	PL
41.	2001	4.148/1998	PL
42.	2001	2.491/2000	PL
43.	2001	3.349/2000	PL
44.	2001	2.073-35/2001	MP
45.	2001	2.080-61/2001	MP
46.	2001	4.558/1998	PL
47.	2001	1.616/1999	PL
48.	2001	203/1991	PL
49.	2001	3.606/2000	PL
50.	2001	710/1988	PL
51.	2002	5.450/2001	PL
52.	2002	414/2001	PEC
53.	2002	2.163-41/2001	MP
54.	2002	2.166-67/2001	MP
55.	2002	4.558/1998	PL
56.	2002	4.946/2001	PL
57.	2002	1.616/1999	PL
58.	2002	203/1991	PL
59.	2002	710/1988	PL
60.	2003	3.285/1992	PL
61.	2003	2.163-41/2001	MP
62.	2003	2.166-67/2001	MP
63.	2003	7.492/2002	PL
64.	2003	4.558/1998	PL
65.	2003	531/2002	PEC
66.	2003	158/2002	PLS
67.	2003	1.616/1999	PL
68.	2003	203/1991	PL
69.	2004	107/2003	PLC
70.	2004	2.166-67/2001	MP
71.	2004	4.558/1998	PL
72.	2004	91/2003	PL
73.	2004	99/2003	PEC
74.	2004	1.016/2003	PL
75.	2004	1.254/2003	PL
76.	2004	2.313/2003	PL
77.	2004	1.351/2003	PL
78.	2004	2.429/2003	PL
79.	2004	12/2003	PLP
80.	2004	603/2003	PL
81.	2004	1.616/1999	PL
82.	2004	354/1989	PLS
Nº	Agenda	Proposição	Tipo

Total de proposições sobre o tema Meio Ambiente, em cada uma das Agendas Legislativas da Indústria (1997 - 2006)

Nº	Agenda	Proposição	Tipo
83.	2005	107/2003	PLC
84.	2005	3.491/2004	PL
85.	2005	4.558/1998	PL
86.	2005	937/2003	PL
87.	2005	3.955/2004	PL
88.	2005	4.082/2004	PL
89.	2005	707/2003	PL
90.	2005	3.729/2004	PL
91.	2005	1.016/2003	PL
92.	2005	1.254/2003	PL
93.	2005	3.902/2004	PL
94.	2005	2.461/2003	PL
95.	2005	12/2003	PLP
96.	2005	203/1991	PL
97.	2005	4.288/2004	PL
98.	2006	107/2003	PLC
99.	2006	4.558/1998	PL
100.	2006	937/2003	PL
101.	2006	1.254/2003	PL
102.	2006	3.729/2004	PL
103.	2006	3.955/2004	PL
104.	2006	1.016/2003	PL
105.	2006	3.902/2004	PL
106.	2006	3.559/2004	PL
107.	2006	4.082/2004	PL
108.	2006	12/2003	PLP
109.	2006	4.288/2004	PL
110.	2006	31/2005	PEC
111.	2006	203/1991	PL

ANEXO III



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.428, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2006.

Mensagem de veto

Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

DAS DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO

REGIME JURÍDICO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Art. 1º A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#).

CAPÍTULO I

DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.

Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei.

Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

I - pequeno produtor rural: aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 (cinquenta) hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo;

II - população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental;

III - pousio: prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 (dez) anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade;

IV - prática preservacionista: atividade técnica e cientificamente fundamentada, imprescindível à proteção da integridade da vegetação nativa, tal como controle de fogo, erosão, espécies exóticas e invasoras;

V - exploração sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

VI - enriquecimento ecológico: atividade técnica e cientificamente fundamentada que vise à recuperação da diversidade biológica em áreas de vegetação nativa, por meio da reintrodução de espécies nativas;

VII - utilidade pública:

a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

VIII - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Art. 4º A definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, será de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

§ 1º O Conselho Nacional do Meio Ambiente terá prazo de 180 (cento e oitenta) dias para estabelecer o que dispõe o caput deste artigo, sendo que qualquer intervenção na vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração somente poderá ocorrer após atendido o disposto neste artigo.

§ 2º Na definição referida no caput deste artigo, serão observados os seguintes parâmetros básicos:

I - fisionomia;

II - estratos predominantes;

III - distribuição diamétrica e altura;

IV - existência, diversidade e quantidade de epífitas;

V - existência, diversidade e quantidade de trepadeiras;

VI - presença, ausência e características da serapilheira;

VII - sub-bosque;

VIII - diversidade e dominância de espécies;

IX - espécies vegetais indicadoras.

Art. 5º A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO REGIME JURÍDICO DO

BIOMA MATA ATLÂNTICA

Art. 6º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.

Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.

Art. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:

I - a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações;

II - o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas;

III - o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico;

IV - o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

TÍTULO II

DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Art. 8º O corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração.

Art. 9º A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes, conforme regulamento.

Parágrafo único. Os órgãos competentes, sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, deverão assistir as populações tradicionais e os pequenos produtores no manejo e exploração sustentáveis das espécies da flora nativa.

Art. 10. O poder público fomentará o enriquecimento ecológico da vegetação do Bioma Mata Atlântica, bem como o plantio e o reflorestamento com espécies nativas, em especial as iniciativas voluntárias de proprietários rurais.

§ 1º Nos casos em que o enriquecimento ecológico exigir a supressão de espécies nativas que gerem produtos ou subprodutos comercializáveis, será exigida a autorização do órgão estadual ou federal competente, mediante procedimento simplificado.

§ 2º Visando a controlar o efeito de borda nas áreas de entorno de fragmentos de vegetação nativa, o poder público fomentará o plantio de espécies florestais, nativas ou exóticas.

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;

b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;

c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;

d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou

e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

Art. 12. Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

Art. 13. Os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão normas e procedimentos especiais para assegurar ao pequeno produtor e às populações tradicionais, nos pedidos de autorização de que trata esta Lei:

- I - acesso fácil à autoridade administrativa, em local próximo ao seu lugar de moradia;
- II - procedimentos gratuitos, céleres e simplificados, compatíveis com o seu nível de instrução;
- III - análise e julgamento prioritários dos pedidos.

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea *b* do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.

Art. 15. Na hipótese de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o órgão competente exigirá a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ao qual se dará publicidade, assegurada a participação pública.

Art. 16. Na regulamentação desta Lei, deverão ser adotadas normas e procedimentos especiais, simplificados e céleres, para os casos de reutilização das áreas agrícolas submetidas ao pousio.

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

Art. 18. No Bioma Mata Atlântica, é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto, desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança.

Art. 19. O corte eventual de vegetação primária ou secundária nos estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, para fins de práticas preservacionistas e de pesquisa

científica, será devidamente regulamentado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente e autorizado pelo órgão competente do Sisnama.

TÍTULO III

DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

CAPÍTULO I

DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO PRIMÁRIA

Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas.

Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.

CAPÍTULO II

DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM

ESTÁGIO AVANÇADO DE REGENERAÇÃO

Art. 21. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:

I - em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas;

II - [\(VETADO\)](#)

III - nos casos previstos no inciso I do art. 30 desta Lei.

Art. 22. O corte e a supressão previstos no inciso I do art. 21 desta Lei no caso de utilidade pública serão realizados na forma do art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, bem como na forma do art. 19 desta Lei para os casos de práticas preservacionistas e pesquisas científicas.

CAPÍTULO III DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO

Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:

I - em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas;

II - [\(VETADO\)](#)

III - quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#);

IV - nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

Art. 24. O corte e a supressão da vegetação em estágio médio de regeneração, de que trata o inciso I do art. 23 desta Lei, nos casos de utilidade pública ou interesse social, obedecerão ao disposto no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do art. 23 desta Lei, a autorização é de competência do órgão estadual competente, informando-se ao Ibama, na forma da regulamentação desta Lei.

CAPÍTULO IV

DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM

ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas.

Art. 26. Será admitida a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.

CAPÍTULO V

DA EXPLORAÇÃO SELETIVA DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIOS AVANÇADO, MÉDIO E INICIAL DE REGENERAÇÃO

Art. 27. [\(VETADO\)](#)

Art. 28. O corte, a supressão e o manejo de espécies arbóreas pioneiras nativas em fragmentos florestais em estágio médio de regeneração, em que sua presença for superior a 60% (sessenta por cento) em relação às demais espécies, poderão ser autorizados pelo órgão estadual competente, observado o disposto na [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#).

Art. 29. [\(VETADO\)](#)

CAPÍTULO VI

DA PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA NAS

ÁREAS URBANAS E REGIÕES METROPOLITANAS

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de

regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

CAPÍTULO VII

DAS ATIVIDADES MINERÁRIAS EM ÁREAS DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO

Art. 32. A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante:

I - licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, pelo empreendedor, e desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;

II - adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no [art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#).

TÍTULO IV

DOS INCENTIVOS ECONÔMICOS

Art. 33. O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica.

§ 1º Na regulamentação dos incentivos econômicos ambientais, serão observadas as seguintes características da área beneficiada:

I - a importância e representatividade ambientais do ecossistema e da gleba;

II - a existência de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção;

III - a relevância dos recursos hídricos;

IV - o valor paisagístico, estético e turístico;

V - o respeito às obrigações impostas pela legislação ambiental;

VI - a capacidade de uso real e sua produtividade atual.

§ 2º Os incentivos de que trata este Título não excluem ou restringem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas.

Art. 34. As infrações dos dispositivos que regem os benefícios econômicos ambientais, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, sujeitarão os responsáveis a multa civil de 3 (três) vezes o valor atualizado recebido, ou do imposto devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação fiscal.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se solidariamente responsável por inadimplência ou irregularidade a pessoa física ou jurídica doadora ou proponente de projeto ou proposta de benefício.

§ 2º A existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos de proponentes no órgão competente do Sisnama suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização.

Art. 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de cota de que trata a [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#).

Parágrafo único. Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, as áreas de preservação permanente não integrarão a reserva legal.

CAPÍTULO I

DO FUNDO DE RESTAURAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Art. 36. Fica instituído o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica destinado ao financiamento de projetos de restauração ambiental e de pesquisa científica.

§ 1º [\(VETADO\)](#)

§ 2º [\(VETADO\)](#)

§ 3º [\(VETADO\)](#)

Art. 37. Constituirão recursos do Fundo de que trata o art. 36 desta Lei:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais;

III - rendimentos de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;

IV - outros, destinados em lei.

Art. 38. Serão beneficiados com recursos do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica os projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, implementados em Municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

§ 1º Terão prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação das áreas de preservação permanente, reservas legais, reservas particulares do patrimônio natural e áreas do entorno de unidades de conservação.

§ 2º Os projetos poderão beneficiar áreas públicas e privadas e serão executados por órgãos públicos, instituições acadêmicas públicas e organizações da sociedade civil de interesse público que atuem na conservação, restauração ou pesquisa científica no Bioma Mata Atlântica.

CAPÍTULO II

DA SERVIDÃO AMBIENTAL

Art. 39. [\(VETADO\)](#)

Art. 40. [\(VETADO\)](#)

CAPÍTULO III

DOS INCENTIVOS CREDITÍCIOS

Art. 41. O proprietário ou posseiro que tenha vegetação primária ou secundária em estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica receberá das instituições financeiras benefícios creditícios, entre os quais:

I - prioridade na concessão de crédito agrícola, para os pequenos produtores rurais e populações tradicionais;

II - [\(VETADO\)](#)

III - [\(VETADO\)](#)

Parágrafo único. Os critérios, condições e mecanismos de controle dos benefícios referidos neste artigo serão definidos, anualmente, sob pena de responsabilidade, pelo órgão competente do Poder Executivo, após anuência do órgão competente do Ministério da Fazenda.

TÍTULO V

DAS PENALIDADES

Art. 42. A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais sujeitam os infratores às sanções previstas em lei, em especial as dispostas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seus decretos regulamentadores.

Art. 43. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 38-A:

“Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.”

Art. 44. (VETADO)

TÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 45. (VETADO)

Art. 46. Os órgãos competentes adotarão as providências necessárias para o rigoroso e fiel cumprimento desta Lei, e estimularão estudos técnicos e científicos visando à conservação e ao manejo racional do Bioma Mata Atlântica e de sua biodiversidade.

Art. 47. Para os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei, somente serão consideradas as propriedades rurais com área de até 50 (cinquenta) hectares, registradas em cartório até a data de início de vigência desta Lei, ressalvados os casos de fracionamento por transmissão causa mortis.

Art. 48. O art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.

§ 1º

.....

II -

d) sob regime de servidão florestal ou ambiental;

e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração;

.....

IV -

.....

b) de que tratam as alíneas do inciso II deste parágrafo;

..... ” (NR)

Art. 49. O [§ 6º do art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), alterada pela Medida Provisória nº 2.166-7, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44.

.....

§ 6º O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo.” (NR)

Art. 50. [\(VETADO\)](#)

Art. 51. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de dezembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Guido Mantega

Marina Silva

Álvaro Augusto Ribeiro Costa

ANEXO IV



Edição Número 61 de 29/03/2006

Ministério do Meio Ambiente Conselho Nacional do Meio Ambiente

RESOLUÇÃO N o 369, DE 28 DE MARÇO DE 2006

Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei n o 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n o 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto nas Leis n o 4.771, de 15 de setembro e 1965, n o 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e o seu Regimento Interno, e

Considerando, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal, o dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente para a presente e as futuras gerações;

Considerando as responsabilidades assumidas pelo Brasil por força da Convenção da Biodiversidade, de 1992, da Convenção Ramsar, de 1971 e da Convenção de Washington, de 1940, bem como os compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992;

Considerando que as Áreas de Preservação Permanente-APP, localizadas em cada posse ou propriedade, são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Considerando a singularidade e o valor estratégico das áreas de preservação permanente que, conforme indica sua denominação, são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto;

Considerando que as áreas de preservação permanente e outros espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse ambiental, integram o desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações;

Considerando a função sócioambiental da propriedade prevista nos arts. 5 o , inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2 o , 186, inciso II e 225 da Constituição e os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador;

Considerando que o direito de propriedade será exercido com as limitações que a legislação estabelece, ficando o proprietário ou posseiro obrigados a respeitarem as normas e regulamentos administrativos;

Considerando o dever legal do proprietário ou do possuidor de recuperar as Áreas de Preservação Permanente-APP's irregularmente suprimidas ou ocupadas;

Considerando que, nos termos do art. 8º, da Lei nº 6.938, de 1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos; e

Considerando que, nos termos do art. 1º § 2º, incisos IV, alínea "c", e V, alínea "c", da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, compete ao CONAMA prever, em resolução, demais obras, planos, atividades ou projetos" de utilidade pública e interesse social; resolve:

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

§ 1º É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º desta Resolução, e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

§ 2º O disposto na alínea "c" do inciso I, do art. 2º desta Resolução não se aplica para a intervenção ou supressão de vegetação nas APP's de veredas, restingas, manguezais e dunas previstas nos incisos IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.

§ 3º A autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente, definida no inciso II do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, fica condicionada à outorga do direito de uso de recurso hídrico, conforme o disposto no art. 12 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 4º A autorização de intervenção ou supressão de vegetação em APP depende da comprovação pelo empreendedor do cumprimento integral das obrigações vencidas nestas áreas.

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

- I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;
- II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
- III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4 o Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1 o A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2 o deste artigo.

§ 2 o A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

§ 3 o Independem de prévia autorização do órgão ambiental competente:

I - as atividades de segurança pública e defesa civil, de caráter emergencial; e

II - as atividades previstas na Lei Complementar n o 97, de 9 de junho de 1999, de preparo e emprego das Forças Armadas para o cumprimento de sua missão constitucional, desenvolvidas em área militar.

Art. 5 o O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4 o , do art. 4 o , da Lei n o 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1 o Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei n o 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2 o As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:

I - na área de influência do empreendimento, ou

II - nas cabeceiras dos rios.

Art. 6 o Independe de autorização do poder público o plantio de espécies nativas com a finalidade de recuperação de APP, respeitadas as obrigações anteriormente acordadas, se existentes, e as normas e requisitos técnicos aplicáveis.

Seção II

Das Atividades de Pesquisa e Extração de Substâncias Minerais

Art. 7º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a extração de substâncias minerais, observado o disposto na Seção I desta Resolução, fica sujeita à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental-EIA e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente-RIMA no processo de licenciamento ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais:

I - demonstração da titularidade de direito mineral outorgado pelo órgão competente do Ministério de Minas e Energia, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente;

II - justificação da necessidade da extração de substâncias minerais em APP e a inexistência de alternativas técnicas e locacionais da exploração da jazida;

III - avaliação do impacto ambiental agregado da exploração mineral e os efeitos cumulativos nas APP's, da sub-bacia do conjunto de atividades de lavra mineral atuais e previsíveis, que estejam disponíveis nos órgãos competentes;

IV - execução por profissionais legalmente habilitados para a extração mineral e controle de impactos sobre meio físico e biótico, mediante apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, de execução ou Anotação de Função Técnica-AFT, a qual deverá permanecer ativa até o encerramento da atividade minerária e da respectiva recuperação ambiental;

V - compatibilidade com as diretrizes do plano de recursos hídricos, quando houver;

VI - não localização em remanescente florestal de mata atlântica primária.

§ 1º No caso de intervenção ou supressão de vegetação em APP para a atividade de extração de substâncias minerais que não seja potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, substituir a exigência de apresentação de EIA/RIMA pela apresentação de outros estudos ambientais previstos em legislação.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para as atividades de pesquisa mineral, observado o disposto na Seção I desta Resolução, ficam sujeitos a EIA/RIMA no processo de licenciamento ambiental, caso sejam potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, bem como a outras exigências, entre as quais:

I - demonstração da titularidade de direito mineral outorgado pelo órgão competente do Ministério de Minas e Energia, por qualquer dos títulos previstos na legislação vigente;

II - execução por profissionais legalmente habilitados para a pesquisa mineral e controle de impactos sobre meio físico e biótico, mediante apresentação de ART, de execução ou AFT, a qual deverá permanecer ativa até o encerramento da pesquisa mineral e da respectiva recuperação ambiental.

§ 3º Os estudos previstos neste artigo serão demandados no início do processo de licenciamento ambiental, independentemente de outros estudos técnicos exigíveis pelo órgão ambiental.

§ 4º A extração de rochas para uso direto na construção civil ficará condicionada ao disposto nos instrumentos de ordenamento territorial em escala definida pelo órgão ambiental competente.

§ 5º Caso inexistam os instrumentos previstos no § 4º, ou se naqueles existentes não constar a extração de rochas para o uso direto para a construção civil, a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente, para esta atividade estará vedada a partir de 36 meses da publicação desta Resolução.

§ 6º Os depósitos de estéril e rejeitos, os sistemas de tratamento de efluentes, de beneficiamento e de infra-estrutura das atividades minerárias, somente poderão intervir em APP em casos excepcionais, reconhecidos em processo de licenciamento pelo órgão ambiental competente, atendido o disposto no inciso I do art. 3º desta resolução.

§ 7º No caso de atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, a comprovação da averbação da reserva legal, de que trata o art. 3º, somente será exigida nos casos em que:

I - o empreendedor seja o proprietário ou possuidor da área;

II - haja relação jurídica contratual onerosa entre o empreendedor e o proprietário ou possuidor, em decorrência do empreendimento minerário.

§ 8º Além das medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no art. 5º, desta Resolução, os titulares das atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais em APP ficam igualmente obrigados a recuperar o ambiente degradado, nos termos do § 2º do art. 225 da Constituição e da legislação vigente, sendo considerado obrigação de relevante interesse ambiental o cumprimento do Plano de Recuperação de Área Degradada-PRAD.

Seção III

Da implantação de Área Verde de Domínio Público em Área Urbana

Art. 8º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público em área urbana, nos termos do parágrafo único do art 2º da Lei nº 4.771, de 1965, poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, e uma vez atendido o disposto no Plano Diretor, se houver, além dos seguintes requisitos e condições:

I - localização unicamente em APP previstas nos incisos I, III alínea "a", V, VI e IX alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002;

II - aprovação pelo órgão ambiental competente de um projeto técnico que priorize a restauração e/ou manutenção das características do ecossistema local, e que contemple medidas necessárias para:

- a) recuperação das áreas degradadas da APP inseridas na área verde de domínio público;
- b) recomposição da vegetação com espécies nativas;
- c) mínima impermeabilização da superfície;
- d) contenção de encostas e controle da erosão;
- e) adequado escoamento das águas pluviais;
- f) proteção de área da recarga de aquíferos; e
- g) proteção das margens dos corpos de água.

III - percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados a respectivamente 5% e 15% da área total da APP inserida na área verde de domínio público.

§ 1º Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

§ 2º O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como:

- a) trilhas ecoturísticas;
- b) ciclovias;
- c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares;
- d) acesso e travessia aos corpos de água;
- e) mirantes;
- f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte;
- g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e
- h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica às áreas com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração.

§ 4º É garantido o acesso livre e gratuito da população à área verde de domínio público.

Seção IV

Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;

b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;

c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;

- d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas "a" e "c" do inciso IV deste artigo;
- e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;
- f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;
- g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;
- h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e
- i) realização de audiência pública.

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso IV, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei nº 10.257, de 2001.

§ 4º O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

Seção V

Da Intervenção ou Supressão Eventual e de Baixo Impacto Ambiental de Vegetação em APP

Art. 10. O órgão ambiental competente poderá autorizar em qualquer ecossistema a intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP.

Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:

- I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;
- II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;
- IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;
- V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dá pelo esforço próprio dos moradores;
- VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;
- VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;
- X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;
- XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.

§ 1º Em todos os casos, incluindo os reconhecidos pelo conselho estadual de meio ambiente, a intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em APP não poderá comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente:

- I a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;
- II - os corredores de fauna;
- III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;
- IV - a manutenção da biota;
- V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e
- VI - a qualidade das águas.

§ 2º A intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em APP não pode, em qualquer caso, exceder ao percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada localizada na posse ou propriedade.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá exigir, quando entender necessário, que o requerente comprove, mediante estudos técnicos, a inexistência de alternativa técnica e locacional à intervenção ou supressão proposta.

Seção VI

Das Disposições Finais

Art. 12. Nas hipóteses em que o licenciamento depender de EIA/RIMA, o empreendedor apresentará, até 31 de março de cada ano, relatório anual detalhado, com a delimitação georreferenciada das APP, subscrito pelo administrador principal, com comprovação do cumprimento das obrigações estabelecidas em cada licença ou autorização expedida.

Art. 13. As autorizações de intervenção ou supressão de vegetação em APP ainda não executadas deverão ser regularizadas junto ao órgão ambiental competente, nos termos desta Resolução.

Art. 14. O não-cumprimento ao disposto nesta Resolução sujeitará os infratores, dentre outras, às penalidades e sanções, respectivamente, previstas na Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e no Decreto n.º 3.179, de 21 de setembro de 1999.

Art. 15. O órgão licenciador deverá cadastrar no Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente-SINIMA as informações sobre licenças concedidas para as obras, planos e atividades enquadradas como de utilidade pública ou de interesse social.

§ 1º O CONAMA criará, até o primeiro ano de vigência desta Resolução, Grupo de Trabalho no âmbito da Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas para monitoramento e análise dos efeitos desta Resolução.

§ 2º O relatório do Grupo de Trabalho referido no parágrafo anterior integrará o Relatório de Qualidade Ambiental de que tratam os incisos VII, X e XI do art. 9º da Lei n.º 6.938 de 1981.

Art. 16. As exigências e deveres previstos nesta Resolução caracterizam obrigações de relevante interesse ambiental.

Art. 17. O CONAMA deverá criar Grupo de Trabalho para no prazo de um ano, apresentar proposta para regulamentar a metodologia de recuperação das APP.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARINA SILVA

ANEXO V



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil

Imprensa Nacional



Edição Número 67 de 06/04/2006

Ministério do Meio Ambiente Conselho Nacional do Meio Ambiente

RESOLUÇÃO Nº 371, DE 5 DE ABRIL DE 2006

Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei n o 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, no uso de suas competências previstas na Lei n o 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n o 99.274, de 6 de julho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, anexo à Portaria n o 168, de 10 de junho de 2005;

Considerando que o art. 36 da Lei n o 9.985, de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, determina que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório-EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei;

Considerando a necessidade de se estabelecer diretrizes gerais que orientem os procedimentos para aplicação da compensação ambiental, segundo a ordem de prioridades estabelecida pelo art. 33 do Decreto n o 4.340, de 22 de agosto de 2002, pelos órgãos ambientais competentes, conferindo-lhes clareza e objetividade;

Considerando a necessidade de estabelecer princípios gerais para efeito de cálculo e aplicação dos recursos da compensação ambiental que devem ser adotados pelos órgãos ambientais;

Considerando o Princípio da Participação, consagrado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Princípio 10) e pela Constituição Federal (art. 225);

Considerando que a compensação ambiental decorre da obrigatoriedade de o empreendedor em apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, conforme menciona a Lei n o 9.985, de 2000, sendo que o montante de recursos a ser destinado para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento;

Considerando que os empreendedores públicos e privados se submetem às mesmas exigências no que se refere à compensação ambiental; e

Considerando que o CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do SNUC, conforme art. 6º da Lei nº 9.985, de 2000, resolve:

Art. 1º Esta resolução estabelece diretrizes para cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos financeiros advindos da compensação ambiental decorrente dos impactos causados pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em Estudos de Impacto Ambiental-EIA e Relatório de Impacto Ambiental-RIMA, conforme o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e no art. 31 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Art. 2º O órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto ambiental causado pela implantação de cada empreendimento, fundamentado em base técnica específica que possa avaliar os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais identificados no processo de licenciamento, de acordo com o EIA/RIMA, e respeitado o princípio da publicidade.

§ 1º Para estabelecimento do grau de impacto ambiental serão considerados somente os impactos ambientais causados aos recursos ambientais, nos termos do art. 2º, inciso IV da Lei nº 9.985, de 2000, excluindo riscos da operação do empreendimento, não podendo haver redundância de critérios.

§ 2º Para o cálculo do percentual, o órgão ambiental licenciador deverá elaborar instrumento específico com base técnica, observado o disposto no caput deste artigo.

Art. 3º Para o cálculo da compensação ambiental serão considerados os custos totais previstos para implantação do empreendimento e a metodologia de gradação de impacto ambiental definida pelo órgão ambiental competente.

§ 1º Os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento, exigidos pela legislação ambiental, integrarão os seus custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental.

§ 2º Os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não integrarão os custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental.

§ 3º Os custos referidos no parágrafo anterior deverão ser apresentados e justificados pelo empreendedor e aprovados pelo órgão ambiental licenciador.

Art. 4º Para efeito do cálculo da compensação ambiental, os empreendedores deverão apresentar a previsão do custo total de implantação do empreendimento antes da emissão da Licença de Instalação, garantidas as formas de sigilo previstas na legislação vigente.

Art. 5º O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação.

§ 1º Não será exigido o desembolso da compensação ambiental antes da emissão da Licença de Instalação.

§ 2º A fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do termo de compromisso correspondente deverão ocorrer no momento da emissão da Licença de Instalação.

§ 3º O termo de compromisso referido no parágrafo anterior deverá prever mecanismo de atualização dos valores dos desembolsos.

Art. 6º Nos casos de licenciamento ambiental para a ampliação ou modificação de empreendimentos já licenciados, sujeitas a EIA/RIMA, que impliquem em significativo impacto ambiental, a compensação ambiental será definida com base nos custos da ampliação ou modificação.

Art. 7º Para os empreendimentos que já efetivaram o apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação, não haverá reavaliação dos valores aplicados, nem a obrigatoriedade de destinação de recursos complementares, salvo os casos de ampliação ou modificação previstos no art. 6º desta Resolução, e os casos previstos no art. 19, incisos I e II da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

Art. 8º Os órgãos ambientais licenciadores deverão instituir câmara de compensação ambiental, prevista no art. 32 do Decreto nº 4.340, de 2002, com finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação federais, estaduais e municipais, visando ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC envolvendo os sistemas estaduais e municipais de unidades de conservação, se existentes.

Parágrafo único. As câmaras de compensação ambiental deverão ouvir os representantes dos demais entes federados, os sistemas de unidades de conservação referidos no caput deste artigo, os Conselhos de Mosaico das Unidades de Conservação e os Conselhos das Unidades de Conservação afetadas pelo empreendimento, se existentes.

Art. 9º O órgão ambiental licenciador, ao definir as unidades de conservação a serem beneficiadas pelos recursos oriundos da compensação ambiental, respeitados os critérios previstos no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000 e a ordem de prioridades estabelecida no art. 33 do Decreto nº 4.340 de 2002, deverá observar:

I - existindo uma ou mais unidades de conservação ou zonas de amortecimento afetadas diretamente pelo empreendimento ou atividade a ser licenciada, independentemente do grupo a que pertençam, deverão estas ser beneficiárias com recursos da compensação ambiental, considerando, entre outros, os critérios de proximidade, dimensão, vulnerabilidade e infraestrutura existente; e

II - inexistindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, bem como as propostas apresentadas no EIA/RIMA.

Parágrafo único. O montante de recursos que não forem destinados na forma dos incisos I e II deste artigo deverá ser empregado na criação, implantação ou manutenção de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral em observância ao disposto no SNUC.

Art. 10. O empreendedor, observados os critérios estabelecidos no art. 9 o desta Resolução, deverá apresentar no EIA/RIMA sugestões de unidades de conservação a serem beneficiadas ou criadas.

§ 1 o É assegurado a qualquer interessado o direito de apresentar por escrito, durante o procedimento de licenciamento ambiental, sugestões justificadas de unidades de conservação a serem beneficiadas ou criadas.

§ 2 o As sugestões apresentadas pelo empreendedor ou por qualquer interessado não vinculam o órgão ambiental licenciador, devendo este justificar as razões de escolha da(s) unidade(s) de conservação a serem beneficiadas e atender o disposto nos arts. 8 o e 9 o desta Resolução.

Art. 11. A entidade ou órgão gestor das unidades de conservação selecionadas deverá apresentar plano de trabalho da aplicação dos recursos para análise da câmara de compensação ambiental, visando a sua implantação, atendida a ordem de prioridades estabelecidas no art. 33 do Decreto n o 4.340, de 2002.

§ 1 o Somente receberão recursos da compensação ambiental as unidades de conservação inscritas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, ressalvada a destinação de recursos para criação de novas unidades de conservação.

§ 2 o A destinação de recursos da compensação ambiental para as unidades de conservação selecionadas somente será efetivada após aprovação pela câmara de compensação ambiental ficando sob supervisão do órgão ambiental competente, o programa de trabalho elaborado pelas respectivas entidades ou órgãos gestores, contendo as atividades, estudos e projetos a serem executados e os respectivos custos.

Art. 12. Os órgãos ambientais responsáveis pela gestão dos recursos de compensação ambiental deverão dar publicidade, bem como informar anualmente aos conselhos de meio ambiente respectivos, a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental apresentando, no mínimo, o empreendimento licenciado, o percentual, o valor, o prazo de aplicação da compensação, as unidades de conservação beneficiadas, e as ações nelas desenvolvidas.

Parágrafo único. Informações sobre as atividades, estudos e projetos que estejam sendo executados com recursos da compensação ambiental deverão estar disponibilizadas ao público, assegurando-se publicidade e transparência às mesmas.

Art. 13. Nos materiais de divulgação produzidos com recursos da compensação ambiental deverão constar a fonte dos recursos com os dizeres: "recursos provenientes da compensação ambiental da Lei n o 9.985, de 2000 - Lei do SNUC".

Art. 14. Não serão reavaliados os valores combinados ou pagos, nem haverá a obrigatoriedade de destinação de recursos complementares constantes em acordos, termos de compromisso, Termos de Ajustamento de Conduta-TAC, contratos, convênios, atas ou qualquer outro

documento formal firmados pelos órgãos ambientais, a título de compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei n o 9.985, de 2000.

Art. 15. O valor da compensação ambiental fica fixado em meio por cento dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental.

Art. 16. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Revoga-se a Resolução CONAMA n o 2, de 18 de abril de 1996.

MARINA SILVA

ANEXO VI**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
RESOLUÇÃO Nº 382, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2006**

Estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

O **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA**, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de julho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, anexo à Portaria nº 168, de 10 de junho de 2005, e

Considerando o disposto na Resolução CONAMA nº 05, de 15 de junho de 1989, que estabelece o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar-PRONAR;

Considerando os altos níveis de poluição atmosférica já alcançados, principalmente nas regiões metropolitanas, e seus reflexos negativos sobre a saúde, o meio ambiente e a economia;

Considerando a crescente industrialização de várias regiões do país com o conseqüente aumento do nível de emissões atmosféricas e da degradação da qualidade do ar;

Considerando a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Considerando a necessidade de se estabelecer base de referência nacional sobre limites de emissão de poluentes atmosféricos, visando coibir excessos não condizentes com a defesa do meio ambiente;

Considerando a necessidade de se estabelecer estratégias para o controle e recuperação da qualidade do ar e a prevenção de sua degradação;

Considerando a necessidade de se estabelecer critérios orientadores para definição dos limites de emissão de poluentes atmosféricos e prover os órgãos ambientais de instrumentos adequados para análise de processos e licenciamento de empreendimentos;

Considerando que a poluição deve ser controlada na fonte, seja por meio de equipamentos de controle do tipo “fim de tubo”, seja utilizando processos menos poluidores, em razão do Princípio de Prevenção à Poluição;

Considerando que existem tecnologias disponíveis para a redução da emissão de poluentes para diversos processos produtivos;

Considerando que os estados possuem níveis diferenciados de industrialização e de poluição do ar, cabendo aos órgãos ambientais estaduais e locais estabelecerem, quando for o caso, limites de emissão mais restritivos;

Considerando que o atendimento aos limites de emissões de poluentes atmosféricos objetiva minimizar os impactos sobre a qualidade do ar e, assim, proteger a saúde e o bem-estar da população;

Considerando que a determinação de limites nacionais de emissão atmosférica deve também levar em conta seu custo e o impacto deste nas economias regionais, resolve:

Art. 1º Estabelecer limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

Parágrafo único. Os limites são fixados por poluente e por tipologia de fonte conforme estabelecido nos anexos desta Resolução.

Art. 2º Para o estabelecimento dos limites de emissão de poluentes atmosféricos são considerados os seguintes critérios mínimos:

I - o uso do limite de emissões é um dos instrumentos de controle ambiental, cuja aplicação deve ser associada a critérios de capacidade de suporte do meio ambiente, ou seja, ao grau de saturação da região onde se encontra o empreendimento;

II - o estabelecimento de limites de emissão deve ter como base tecnologias ambientalmente adequadas, abrangendo todas as fases, desde a concepção, instalação, operação e manutenção das unidades bem como o uso de matérias primas e insumos;

III - adoção de tecnologias de controle de emissão de poluentes atmosféricos técnica e economicamente viáveis e acessíveis e já desenvolvidas em escala que permitam sua aplicação prática;

IV - possibilidade de diferenciação dos limites de emissão, em função do porte, localização e especificidades das fontes de emissão, bem como das características, carga e efeitos dos poluentes liberados; e

V - informações técnicas e mensurações de emissões efetuadas no País bem como o levantamento bibliográfico do que está sendo praticado no Brasil e no exterior em termos de fabricação e uso de equipamentos, assim como exigências dos órgãos ambientais licenciadores.

Art. 3º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - definições referentes às fontes de emissão:

a) capacidade de suporte: a capacidade da atmosfera de uma região receber os remanescentes das fontes emissoras de forma a serem atendidos os padrões ambientais e os diversos usos dos recursos naturais;

b) controle de emissões: procedimentos destinados à redução ou à prevenção da liberação de poluentes para a atmosfera;

c) emissão: lançamento na atmosfera de qualquer forma de matéria sólida, líquida ou gasosa;

d) emissão fugitiva: lançamento difuso na atmosfera de qualquer forma de matéria sólida, líquida ou gasosa, efetuado por uma fonte desprovida de dispositivo projetado para dirigir ou controlar seu fluxo;

e) emissão pontual: lançamento na atmosfera de qualquer forma de matéria sólida, líquida ou gasosa, efetuado por uma fonte provida de dispositivo para dirigir ou controlar seu fluxo, como dutos e chaminés;

f) equipamento de controle de poluição do ar: dispositivo que reduz as emissões atmosféricas;

g) fonte fixa de emissão: qualquer instalação, equipamento ou processo, situado em local fixo, que libere ou emita matéria para a atmosfera, por emissão pontual ou fugitiva;

h) limite máximo de emissão-LME: quantidade máxima de poluentes permissível de ser lançada para a atmosfera por fontes fixas; e

i) prevenção à geração da poluição: conceito que privilegia a atuação sobre o processo produtivo, de forma a minimizar a geração de poluição, eliminando ou reduzindo a necessidade do uso de equipamento de controle, também conhecido como as denominações de Prevenção à Poluição e Produção mais Limpa.

II - definições referentes aos poluentes que não possuem característica química definida:

a) compostos orgânicos voláteis: compostos orgânicos que possuem ponto de ebulição de até 130°C na pressão atmosférica e podem contribuir na formação dos oxidantes fotoquímicos;

b) enxofre reduzido total-ERT: compostos de enxofre reduzido, medidos como um todo, referindo-se principalmente ao gás sulfídrico e às mercaptanas, expresso como dióxido de enxofre (SO_2);

c) material particulado-MP: todo e qualquer material sólido ou líquido, em mistura gasosa, que se mantém neste estado na temperatura do meio filtrante, estabelecida pelo método adotado;

d) NO_x : refere-se à soma das concentrações de monóxido de nitrogênio (NO) e dióxido de nitrogênio (NO_2), sendo expresso como (NO_2); e

e) SO_x : refere-se à soma das concentrações de dióxido de enxofre (SO_2) e trióxido de enxofre (SO_3), sendo expresso como (SO_2).

III - definições referentes às unidades e forma obrigatória de expressão de resultados:

a) concentração: relação entre a massa de um poluente e o volume em que ele está contido ($C = m/V$), devendo ser sempre relatada em miligramas por normal metro cúbico (Nm^3), isto é, referido às condições normais de temperatura e pressão (CNTP), em base seca e, quando aplicável, na condição referencial de oxigênio estabelecida, utilizando-se sempre a notação - mg/Nm^3 , CNTP - Condições Normais de Temperatura e Pressão:

Pressão = 1013 mBar (correspondente a 1 atmosfera ou 760 mmHg); e

Temperatura = 273 K (correspondente a 0°C).

b) conversão às condições referenciais de oxigênio: a conversão da concentração medida para a condição referencial de oxigênio é apresentada abaixo, não sendo aplicável quando ocorrer injeção de oxigênio puro no processo:

, sendo:

C_R - Concentração do poluente corrigida para a condição estabelecida nesta Resolução;

O_R - Percentagem de oxigênio de Referência, conforme esta Resolução; estabelecida para cada fonte fixa de emissão,

O_M - Percentagem de oxigênio medido durante a amostragem;

C_M - Concentração do poluente determinada na amostra;

c) fator de emissão: o valor representativo que relaciona a massa de um poluente específico lançado para a atmosfera com uma quantidade específica de material ou energia processado, consumido ou produzido (massa/unidade de produção); e

d) taxa de emissão: o valor representativo que relaciona a massa de um poluente específico lançado para a atmosfera por unidade de tempo (massa/tempo) exemplo kg/h, g/s.

Parágrafo único. Nos procedimentos referentes à aplicação desta Resolução recomenda-se evitar a expressão “Metais Pesados” por não possuir uma definição científica, devendo ser citados os metais de interesse específico.

Art. 4o_A verificação do atendimento aos limites de emissão deverá ser efetuada conforme métodos de amostragem e análise especificados em normas técnicas cientificamente reconhecidas e aceitas pelo órgão ambiental licenciador.

§ 1o_No caso específico de material particulado, deverá ser adotado o método de medição de emissão de partículas em fonte pontual, conforme norma NBR 12019 ou NBR 12827, ou outro método equivalente desde que aceito pelo órgão ambiental licenciador.

§ 2º Para a determinação analítica dos demais poluentes, poderão ser utilizados métodos automáticos de amostragem e análise, desde que previamente aprovados pelo órgão ambiental licenciador.

§ 3º Os resultados das medições devem ser apresentados em relatório com periodicidade definida pelo órgão ambiental licenciador, contendo todos os resultados da medição, as metodologias de amostragem e análise, as condições de operação do processo incluindo tipos e quantidades de combustível e/ou insumos utilizados, além de outras determinações efetuadas pelo órgão licenciador.

Art. 5º O monitoramento das emissões poderá ser realizado por métodos descontínuos ou contínuos, em conformidade com o órgão ambiental e atendendo necessariamente aos seguintes critérios:

§ 1º O monitoramento descontínuo de emissões atmosféricas deve ser feito em condições de operação conforme especificado para cada fonte individualmente nos anexos.

I - as amostragens devem ser representativas, considerando as variações típicas de operação do processo; e

II - o limite de emissão é considerado atendido se, de três resultados de medições descontínuas efetuadas em uma única campanha, a média aritmética das medições atende aos valores determinados, admitidos o descarte de um dos resultados quando esse for considerado discrepante.

§ 2º O monitoramento contínuo pode ser utilizado para verificação de atendimento aos limites de emissão, observadas as seguintes condições:

I - o monitoramento será considerado contínuo quando a fonte estiver sendo monitorada em, no mínimo, 67% do tempo de sua operação por um monitor contínuo, considerando o período de um ano;

II - a média diária será considerada válida quando há monitoramento válido durante pelo menos 75% do tempo operado neste dia;

III - para efeito de verificação de conformidade da norma, serão desconsiderados os dados gerados em situações transitórias de operação tais como paradas ou partidas de unidades, quedas de energia, ramonagem, testes de novos combustíveis e matérias primas, desde que não passem 2% do tempo monitorado durante um dia (das 0 às 24 horas). Poderão ser aceitos percentuais maiores que os acima estabelecidos no caso de processos especiais, onde as paradas e partidas sejam necessariamente mais longas, desde que acordados com o órgão ambiental licenciador;

IV - o limite de emissão, verificado através de monitoramento contínuo, é atendido quando, no mínimo, 90% das médias diárias válidas atendem a 100% do limite e o restante das médias diárias válidas atende a 130% do limite.

§ 3º Critérios adicionais para validação de dados poderão ser estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador.

Art. 6º Esta Resolução se aplica às fontes fixas de poluentes atmosféricos cuja Licença de Instalação venha a ser solicitada aos órgãos licenciadores após a publicação desta Resolução.

§ 1º O órgão ambiental licenciador poderá, mediante decisão fundamentada, determinar limites de emissão mais restritivos que os aqui estabelecidos em áreas onde, a seu critério, o gerenciamento da qualidade do ar assim o exigir.

§ 2º O órgão ambiental licenciador poderá, mediante decisão fundamentada, a seu critério, estabelecer limites de emissão menos restritivos que os estabelecidos nesta Resolução para as fontes fixas de emissões atmosféricas, nas modificações passíveis de licenciamento em fontes já instaladas e regularizadas, que apresentem comprovados ganhos ambientais, tais como os

resultantes da conversão de caldeiras para o uso de gás, que minimizam os impactos ambientais de fontes projetadas originalmente com outro(s) insumo(s), notadamente óleo combustível e carvão.

Art. 7º As fontes fixas existentes, por já estarem em funcionamento ou com a licença de instalação requerida antes da publicação desta Resolução, deverão ter seus limites de emissão fixados pelo órgão ambiental licenciador, a qualquer momento ou no processo de renovação de licença, mediante decisão fundamentada.

§ 1º O órgão ambiental licenciador poderá estabelecer valores menos restritivos que os limites máximos de emissão estabelecidos nesta Resolução, considerando as limitações tecnológicas e os impactos nas condições locais, de acordo com o disposto na Resolução CONAMA nº 05, de 15 de junho de 1989.

§ 2º O órgão ambiental licenciador deverá estabelecer metas obrigatórias para os limites de emissão considerando o impacto das fontes existentes nas condições locais, mediante documento específico.

Art. 8º A partir da publicação desta Resolução e até o estabelecimento de limites específicos, permanecem aplicáveis os critérios e limites estabelecidos na Resolução CONAMA nº 08, de 6 de dezembro de 1990, para os processos de geração de calor não abrangidos por esta Resolução.

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARINA SILVA

ANEXO VII

Quadro 1 – Estrutura de representantes no CONAMA: número e instituição de origem

Nº	Instância política de origem do representante
	Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o preside; Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que é o seu Secretário-Executivo;
01	Representante do IBAMA;
01	Representante da Agência Nacional de Águas - ANA;
01	Representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;
01	Representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;
08	Representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:
	01 Representante de cada região geográfica do País;
	01 Representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;
	02 Representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;
21	Representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:
02	Representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País;
01	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
03	Representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
01	Representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, atuante na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES;
01	Representante de trabalhadores, indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio - CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;
01	Representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG;
01	Representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais - CNPT/IBAMA;
01	Representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil - CAPOIB;
01	Representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;
01	Representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNEG;
01	Representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN;
08	Representantes de entidades empresariais (03 da CNI; 01 CNA; 02 CNC; 01 CNT e Setor Florestal) ¹ .
01	Membro honorário indicado pelo Plenário; Integram também o Plenário, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto:
01	Representante do Ministério Público Federal;
01	Representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça;
01	Representante da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados.

Fonte: Disponível no site do CONAMA <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em agosto de 2006.

Nota: (1) Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional dos Transportes (CNT).

Quadro 2 – Comissão alvo da pressão, segundo o partido político dos relatores das proposições que figuram na Agenda Legislativa da Indústria no período de 1997-2006.

Comissão alvo	Partidos dos Relatores												Total
	Pcdo B	PT	PSB	PPS	PDT	PV	PSDB	PMDB	PTB / PL	PFL	PPB / PP	PSC	
CMADS	0	8	1	0	0	6	1	3	1	3	0	0	23
CCJC	1	2	0	0	0	2	6	0	0	1	2	2	16
CDEIC	0	1	0	1	0	0	3	1	1	1	0	0	8
CFT	0	1	0	0	0	0	1	1	0	3	0	0	6
CTASP	0	2	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	6
CESP	0	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	5
CME	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	5
CAPADR	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	3
CEC	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
CREDN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CSSF	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CE – SF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
CAS – SF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
CCJ – SF	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	4
CMIST-CN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	1	16	1	7	2	8	13	7	3	15	7	3	83
%	1,2	19,3	1,2	8,4	2,4	9,6	15,7	8,4	3,6	18,1	8,4	3,6	100,0

Fonte: Agenda Legislativa da Indústria, 1997-2006 e Site da Câmara e do Senado.

Nota: Aqui foram considerados apenas os casos em que havia sido designado o relator para apreciar a matéria.

Quadro 3 – Parlamentares membros da CMADS, segundo o ano de atuação nesta comissão.

1995	1996	1997	1998
Luciano Pizzato (PFL)	Luciano Pizzato (PFL)	Luciano Pizzato (PFL)	Luciano Pizzato (PFL)
Sarney Filho (PFL)	Sarney Filho (PFL)	Sarney Filho (PFL)	Sarney Filho (PFL)
Fernando Gabeira (PV)	Fernando Gabeira (PV)	Fernando Gabeira (PV)	Fábio Feldmann (PSDB)
Gilney Viana (PT)	Gilney Viana (PT)	Jaques Wagner (PT)	Gilney Viana (PT) Fernando Gabeira (PV)
1999	2000	2001	2002
Luciano Pizzato (PFL)	Luciano Pizzato (PFL)	Luciano Pizzato (PFL)	Luciano Pizzato (PFL)
Ronaldo Vasconcelos (PTB)	Ronaldo Vasconcelos (PTB)	Luciano Zica (PT)	Sarney Filho (PFL) Ronaldo Vasconcelos (PL) Fernando Gabeira (PV)
Fernando Gabeira (PV)	Fernando Gabeira (PV)	Fernando Gabeira (PV)	
2003	2004	2005	2006
Fernando Gabeira (PT)	Fernando Gabeira (sp)	Fernando Gabeira (PV)	Edson Duarte (PV)
João Alfredo (PT)	João Alfredo (PT)	Edson Duarte (PV)	Sarney Filho (PV)
Luciano Zica (PT)	Edson Duarte (PV)	Sarney Filho (PV)	Babá (PSOL)
Janete Capiberibe (PSB)	Luciano Zica (PT)	João Alfredo (PSOL)	Luciano Zica (PT)
Sarney Filho (PV)	Sarney Filho (PV)	Luciano Zica (PT)	Leonardo Monteiro (PT) Antonio M. Thame (PSDB)
	Leonardo Monteiro (PT)	Leonardo Monteiro (PT) Antonio M. Thame (PSDB)	

Fonte: Relatórios Anuais da CMADS – 1995 a 2006.

Quadro 4 – Tramitação do processo de produção da Resolução 371

Instâncias	Reunião	Data	Nº de participantes	Deliberações
CTUC	3ª	16/10/03	07	Criação do GT para discutir e propor Resolução;
	6ª	14 e 15/04/05	07	Apresentação de emendas, discussão e aprovação da proposta;
GT	1ª	11/02/04	65	Definição de cronograma e escopo do GT
	2º	23/03/04	109	Discussão após a apresentação de dois painéis versando sobre o assunto;
	3º	21/07/04	65	Apresentação e debate da proposta consolidada pelos relatores, a partir das sugestões dos participantes das reuniões, encaminhadas ao GT;
	4º	18/01/05	60	Reiniciada a discussão com a apresentação de novos argumentos e redações sobre os itens em destaque;
	5ª	01/03/05	65	Discussão e finalização da proposta.
CTAJ	17ª	24/05/05	07	Apresentação da proposta; análise crítica; aprovação do texto base; prazo para emendas;
	18ª	07/06/05	Nd	Reunião conjunta com CTUC; reinício do debate; votação das emendas; constatação de incompatibilidade entre o Dec.4.340 e a Lei 9.985.
	23ª	19/01/06	07	Discussão das emendas e aprovação da proposta
Plenário	47ª	16 a 17/03/06	96	Aprovação do texto base, apresentação de emendas; discussão, votação e aprovação da Resolução.

Fonte: Arquivos do Processo 02000.002472/2003-83. Disponível na Secretaria Executiva do CONAMA.

Quadro 5 – Tramitação do processo de produção da Resolução 382 em cada uma das instâncias

Instâncias	Reunião	Data	Nº de participantes	Deliberações
CTCA CTAQ	70ª	22/08/02	07	Criação do GT
	17ª	02/02/06	07	Discussão e aprovação da proposta de Resolução encaminhada pelo GT;
GT	1ª	16/07/03	17	Discussão e aprovação do Plano de Trabalho;
	2ª	29/08/03	24	Reunião sem memória disponível no Site
	3ª	03/10/03	Nd	Apresentação da versão 0 da proposta;
	4ª	03/11/03	34	Estruturação dos subgrupos de trabalho;
	5ª	10/03/04	34	Apresentação das propostas de subgrupos;
	6ª	16/04/04	34	Discussão das propostas apresentadas por cada subgrupo de trabalho;
	7ª	14/10/04	30	Discussão das propostas apresentadas por cada subgrupo de trabalho;
	8ª	24/02/05	35	Discussão das propostas apresentadas por cada subgrupo de trabalho;
	9ª	14/04/05	52	Discussão das propostas apresentadas por cada subgrupo de trabalho;
	10ª	29/08/05	49	Discussão das propostas apresentadas por cada subgrupo de trabalho;
	11ª	24/11/05	37	Aprovação do texto final da proposta de resolução.
CTAJ	26ª	03/05/06	07	Apreciação e aprovação da proposta de resolução;
Plenário	82ª RO	30/05/05	Nd	Não apreciada
	83ª RO	11/07/06	Nd	MME e AGAPAN pediram vistas do Processo;
	84ª RO	29/11/06	Nd	Discussão e votação das emendas e aprovação da proposta de resolução.

Fonte: Arquivos do Processo 02000.000921/2002-78, Secretaria Executiva do CONAMA.

Quadro 6 – Síntese das reuniões públicas nas regiões: nº de participantes e posição no debate

Cidade /data	Nº de participantes	Posição dos participantes	Sínteses do debate
Porto Alegre 23/09	Total: 207; 16 conselheiros do CONAMA.	Formação de 2 blocos: 1) setor empresarial, categorias profissionais ligadas à mineração e MME – Ênfase na importância da mineração no Estado; 2) entidades ambientalistas, MP e funcionários públicos locais – contra a mineração outras atividades produtivas em APPs.	-A proposta de Resolução deve ser aprimorada pela Câmara Técnica de origem; -A Resolução deve reger a excepcionalidade, com um tratamento rigoroso, enquadrando o poluidor no interesse da coletividade. -Os conceitos de baixo impacto, interesse social e utilidade pública não estavam suficientemente claros, necessitando de maior discussão.
Belém 27/09	Total: 137 10 conselheiros do CONAMA 14 Entidades questionaram a representatividade e a legitimidade da reunião em Belém.	Formação de 2 blocos: 1) MME, Governo do Pará, Sociedade Brasileira de Geologia (SBG), CNI e empresas mineradoras; 2) MPF, MPE e ONGs.	-O item mais abordado pelos participantes foi a inclusão ou não da mineração como de utilidade pública. -Polêmica: o MPF, apoiado pelo MPE-PA e ONGs solicitou a retirada do tema da Resolução. O bloco formado pelo MME e CNI se posicionou contrário e defendeu a proposta de permanecer a mineração como de utilidade pública e o uso das APPs pela mineração, dada a sua importância e o fato de 80% desta ocorrer nestas áreas.
Belo Horizonte 03/10	Total: 268 15 conselheiros do CONAMA	Formação de 2 blocos: 1) MME, Governos estaduais (MG, ES, RJ e SP), CNI e empresariado industrial; 2) MPF, MPE e ONGs.	-O tema mais debatido foi a questão da mineração em APP. -Excluir a atividade mineral das APPs significa negar a realidade da economia regional: 80% de mineração ocorrem em APP por determinação geológica e menos de 1% das APPs estão degradadas por causa da mineração. A mineração é a base de várias cadeias produtivas e se não for classificada como de utilidade pública ficará inviabilizada no País. -Definição mais clara para os conceitos de utilidade pública, interesse social, baixo impacto, população de baixa renda, para depois enquadrar as diferentes atividades.
Recife 07/10	Total: 102 14 conselheiros do CONAMA	-19 Entidades Ambientalistas pedem a retirada do tema mineração da resolução. -Manifesto contrário ao caráter restritivo da resolução assinado por advogados do RN.	-Polêmica em torno do tema Mineração em APP. -Conceitos de baixo impacto, interesse social e utilidade pública não estão suficientemente claros, necessitando maior discussão. -Foi solicitada a retirada do tópico sobre mineração da presente proposta de Resolução; -Mineração ocorre em APP. É necessário reger a atividade.
Goiânia 10/10	Total: 255 13 conselheiros do CONAMA.	Formação de blocos: 1) MME, Governos estaduais, CNI, IBRAM, MME, Associação de mineradores de areia, FIEG e Mineradoras. 2) ONGs ambientalistas e MPF	-Ênfase do tema mineração em APP; -Resolução deve considerar mecanismos de transparência, controle, monitoramento e avaliação; -Necessidade de estabelecer elos concretos entre a Resolução e instrumentos de planejamento (ZEE); -Conceitos de baixo impacto, interesse social e utilidade pública não estão claros, necessitando de maior discussão.

Fonte: Relatórios das reuniões públicas. Arquivos disponíveis no site do CONAMA. Acesso em julho de 2007.

Quadro 7 – Resolução 382: distribuição dos temas, segundo os Estados responsáveis

Subgrupos	Fontes de Poluição / Regiões	Estados responsáveis
1. Geração de Calor	Caldeira a óleo (vapor e fluido térmico)	Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná.
	Caldeira a Gás natural e GLP – gás residual de processo;	
	Caldeira a biomassa: <ul style="list-style-type: none"> • Bagaço de Cana; • Madeira e derivados. 	
	Caldeira a carvão e coque	
2. Geração Térmica de Eletricidade	Motores	São Paulo
	Turbinas a Gás	Rio de Janeiro
3. Chumbo	Primário, secundário e baterias.	São Paulo
4. Cimento	Fontes principais	Rio de Janeiro
5. Siderurgia	Fontes principais	Minas Gerais
6. Papel e Celulose	Fontes principais	Paraná
7. Refinarias	Fontes principais	São Paulo
8. Vidro		Rio de Janeiro
9. Fertilizantes		Minas Gerais
10. Alumínio		São Paulo
11. Fundição		São Paulo

Fonte: Elaboração da autora, a partir da Ata da 4ª reunião do GT. Disponível nos anexos do processo e no Site do CONAMA.