

Articulação das políticas públicas, o caso do repasse de gestão florestal no Mato Grosso: Primeiros resultados de pesquisa

Executado pelo CDS/ UNB, o CIRAD, o ICV, o IPAM e o WWF, o projeto Diálogos é financiado pela União Européia e quer atuar em três territórios a proximidade da BR-163. Numa perspectiva de pesquisa operacional, esse estudo participa do esforço do projeto Diálogos na identificação das dinâmicas chave interferindo no comportamento dos atores da região de abrangência da BR-163.

O estudo das políticas públicas e privadas deveria ajudar o projeto a estabelecer uma estratégia de intervenção nesse campo, para obter mudanças de comportamento na direção de um desenvolvimento sustentável. Isso com o intuito de reduzir conflitos ou melhorar sua gestão e de fortalecer os espaços de diálogo que foram identificados. Sendo a consolidação dos processos e espaços de diálogo um dos objetivos do projeto, é necessário identificar os processos-chave nacionais, as políticas e instrumentos que têm impacto sobre os principais problemas da região.

Para isso, participei do grupo de trabalho sobre as políticas públicas e privadas (GTP3), acompanhando o estudo ali desenvolvido, e dando um enfoque especial na articulação dos diferentes níveis de decisão (federal, estadual, local) e das interações dos atores nesses níveis no caso da descentralização da gestão florestal.

Outubro de 2006

Alice Thuault

Introdução	3
A tomada de decisão pública	3
Problemática	5
Metodologia da avaliação e indicadores	7
I. O contexto: Meio ambiente e políticas públicas na Amazônia	
 Brasileira.....	9
a. Intervenções públicas na Amazônia: Estado e desenvolvimento.....	9
b. Políticas ambientais versus políticas de desenvolvimento?.....	10
c. Qual o lugar da política florestal?.....	12
II. A descentralização da gestão florestal: o caso do Mato Grosso	15
a. Situação inicial: crise do Estado e da sua forma de intervenção	15
Reforma do Estado	15
Reformulação dos laços Estado/ Sociedade	17
A descentralização ambiental: Um processo antigo, mas sem continuidade.....	18
b. Arcabouço do repasse de gestão.....	20
Uma gestão florestal centralizada	20
A lei de gestão de floresta pública de 2006.....	22
Um processo viável?.....	23
c. Primeiras conclusões sobre as articulações governamentais no Estado de MT	25
O Nortão Mato-Grossense e a suas especificidades.....	26
Gestão florestal mato-grossense: uma tentativa de adequação com o setor produtivo	27
A questão da eficácia da gestão florestal compartilhada	29
Conclusões	31
Índice dos anexos	33
Anexos	34
Bibliografia	39

Introdução

O objetivo desse trabalho é identificar as articulações das políticas públicas chave na região de atuação do projeto Diálogos, ou seja, nos territórios sob influência da BR 163, estrada cuja previsão de asfaltamento já levou à especulações e a uma forte modificação da região, isso sem um real planejamento público.

Esse balanço relata os primeiros resultados duma pesquisa que procurou se concentrar sobre a componente florestal da região. O norte do Mato Grosso sendo a etapa inicial do nosso trabalho, um enfoque maior será dado nessa região, enfoque que deverá depois ser completado com um estudo similar das áreas de Santarém e Itaituba.

Se apresentando como um documento de etapa, esse trabalho não deve estar considerado como um produto acabado, mas sim uma base para discutir hipóteses e resultados numa ótica de restituição, e de interatividade da pesquisa.

A tomada de decisão pública

Poderíamos definir uma política pública como *“um conjunto de incitações ou estímulos para direcionar os comportamentos dos atores dentro de um determinado senso”*, mas rapidamente perceberíamos a parcialidade dessa definição, pois representa o Estado como único incitador e os cidadãos como incitados passivos (Griffon, 1991). Uma outra definição, defendida por J.P.Leroy¹, num artigo recente parece já se posicionar no outro extremo do continuum, pois uma política pública seria segundo ele a *“conjugação de um pacto passado entre setores sociais que se entendem para realizar algo com a vontade e a decisão de um governo de implementar o que propõe o pacto e, enfim, com a reunião dos meios (recursos humanos e materiais) necessários para viabilizar concretamente essa decisão”* (Leroy, 2005).

¹ J. P. Leroy pode ser considerado como um ator ativo da cena ambiental brasileira, sendo Coordenador executivo do Projeto Brasil sustentável e Democrático/Fase, e relator nacional para o direito humano ao meio ambiente (2003-2004), desse fato, ele tende a influenciar de próximo ou de longe a formulação das políticas públicas. Aplicando a ele mesmo essa definição.

No grande interstício que separa essas definições, se percebe um diferencial no número de atores participando na tomada de decisão, diferencial destacado como uma das maiores dificuldades da pilotagem pública. Sofrendo de defeitos de legitimidade o Estado tem dificuldade a produzir normas reconhecidas pelo conjunto da sua população. Frente a situações complexas, aonde os atores ressaltam os limites da governabilidade² do Estado, exercendo as próprias capacidades deles de se governar, se faz necessário o estabelecimento de um certo equilíbrio na governança, ou seja um equilíbrio nas relações de poder de uma sociedade, assim que na arbitragem entre os diferentes detentores do poder (Van Vliet, 1997). A tomada de decisão pública e a política pública que resulta dela reflete de fato a procura desse equilíbrio.

O quadro de análise dentro do qual nos situamos é justamente o da tomada de decisão pública, ou seja, tentamos entender como e porque se constrói uma política pública, quais são as diferentes matrizes que a predetermina (quadro de interpretação duma realidade, identificação ou não identificação de problema, conflitos e negociações...). Esse quadro parece muito pertinente quando se leva em conta as especificidades das políticas ambientais. A problemática da gestão dos recursos naturais demonstra a dificuldade em conciliar varias visões diferentes dos atores ligados ao uso dos recursos. Como enfatiza Lavigne Delville, *“cada um luta para o meio ambiente mas não para o mesmo”*³. Assim, frente a questão da gestão florestal⁴, ou seja no caso do uso e da gestão da madeira, os conflitos são notórios e os atores numerosos: produtores rurais, madeireiros, ambientalistas, cooperações internacionais, assim como os diferentes níveis do Estado brasileiro. Nessa perspectiva cabe ao poder público em geral de achar um caminho para conseguir manter a conservação dos recursos florestais brasileiro e ao mesmo tempo garantir o uso deles pelo setor produtivo. Nessa tentativa de aplicar as diretrizes de um desenvolvimento sustentável, *“um desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade*

² A governabilidade pode se definir como uma medida da eficácia do mecanismo de gestão pública, privilegiando uma visão mecanicista, enquanto a governança designa uma tendência ao pluralismo, levando em conta as diferentes relações de poder no seio da sociedade. (Tubiana, Lerin, (dir.), 1997)

³ Tradução livre de *“chacun se bat pour l’environnement mais pas pour le même”* in LAVIGNE DELVILLE, P., 2000, « l’environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l’interface entre acteurs », in ROSSI, G., LAVIGNE DELVILLE, P., NARBEBURU, D., *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Karthala, pp281-300.

⁴ Definimos como elementos principais da gestão florestal, o licenciamento (autorização de manejo florestal, plantio e corte, desmatamento), autorização de transporte de produtos florestais, monitoramento e fiscalização, fomento e incentivos, administração das florestas públicas

das futuras gerações de atender as suas” (Brundtland, 1987), é relevante notar as dificuldades que pode encontrar o Estado Brasileiro para construir regras institucionais que permitam assegurar uma boa gestão dos recursos naturais.

Nessa perspectiva de busca de um equilíbrio e de uma legitimidade na tomada de decisão, a descentralização se manifesta como um processo de nova repartição das competências que procura viabilizar a decisão pública.

Problemática

Como o destaca Abrucio, o discurso político descentralizador esta cada vez mais forte, mais aceito, e proposto em larga escala por instituições multilaterais como o Banco Mundial, o FMI, agentes financiadoras e organizações de cooperação (Abrucio, 2006). O contexto atual pode assim ser classificado como uma era de descentralização, pois segundo Arretche, sobre 75 países considerado em via de desenvolvimento, 63 implementaram reformas com transferências de poder político para os governos locais. *“A roda da historia pende para a descentralização”* (Arretche, 1996). Dados do Banco Mundial revelam que na América Latina, há atualmente 13 000 governos locais eleitos contra menos de 3 000 no final dos anos 70⁵.

Desde os anos 80 e com o fim da ditadura, o Brasil iniciou um processo de reforma do Estado. Dentro desse processo destaca-se a preocupação pela descentralização da administração pública com o repasse de deveres e obrigações dos níveis mais altos do governo para os níveis mais baixos. Da maneira mais simples possível, a descentralização será aqui entendida como a transferência de autoridade, de poder decisório e executivo para instâncias subnacionais, enquanto a desconcentração contempla somente a transferência de tarefas executivas ou seja o aumento da autonomia do governo central em escritórios regionais (Scardua, Bursztyn, 2003). É necessário também sublinhar o caso da descentralização brasileira, que é moldada pela natureza federativa do país, pois as formas de organizações territorial do poder têm efeitos sobre o processo (Abrucio, 2006). Com esse novo impulso pela descentralização, tenta-se instaurar um novo pacto federativo, onde a correspondência entre o espaço público e as instituições busca ter uma maior importância.

⁵ Números citados por Abrucio in ABRUCIO, F. L., 2006, “Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil”, in FLEURY, S., 2006, *Democracia, descentralização e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp77-127.

Apesar da diversidade de significações que ela pode acabar tendo, função do sistema político aonde ela se insere, a noção de descentralização permanece consensual, com uma miríade de associações positivas em torno dela. Desde a famosa obra de Tocqueville⁶ subsiste a idéia dum relacionamento virtuoso entre descentralização e democratização. Além disso, os mitos sobre os quais se apóia a descentralização podem se encontrar de vários lados da cena política: viabilização da participação do cidadão ou fim de um Estado excessivamente invasivo, ela acaba sendo consensual. Por definição, a descentralização é assimilada ao fortalecimento da democracia e da sua eficácia, enquanto a centralização parece corresponder á praticas não democráticas de decisão.

Mas como o sublinham Toni e Kaimowitz, a descentralização é fundamentalmente ambígua: *“objetivo e resultado esperado duma política governamental ou fruto da incapacidade e da ineficácia das autoridades centrais”*? (Toni, Kaimowitz, 2003, p33).

No caso específico da descentralização da gestão florestal que está ocorrendo atualmente no Brasil, parece relevante sublinhar enquanto os diferentes conflitos existentes em relação ao uso e à gestão da madeira podem se refletir entre os diferentes níveis federais, estaduais e municipais, os últimos sendo os que teoricamente tem o maior interesse em garantir renda, emprego e alternativas econômicas para as populações que os elegeram.

Desta forma, se coloca uma questão central: podemos realmente considerar que o processo descentralizador, sonhado como uma nova tecnologia institucional de “boa governança”, traz mais eficácia e mais participação para as políticas florestais? Podemos assim pensar que isto leva a uma nova formulação da política florestal contemplando melhor o contexto florestal em geral, ou se trata somente do repasse de responsabilidade, do repasse de culpa?

Tentaremos mostrar que se a descentralização da gestão florestal reintegra esse setor na política ambiental e reafirma o sentido original da federação, ela tende a aumentar ainda

⁶ Ver Tocqueville, De la démocratie en Amérique : *“La décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fusent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective.”* citado por BONNAL, J., 2000, Historique de la décentralisation,FAO.



mais o papel da articulação entre os diferentes níveis, necessitando um verdadeiro esforço de reorganização tanto da parte do poder público, quanto do setor privado e do Terceiro setor, para eles continuarem a ter um papel na definição das normas públicas.

Metodologia da avaliação e indicadores

Além de se basear nos instrumentos usuais da enquête sociológica (leituras, observação, entrevistas, coletas de documentos,...) a metodologia desse trabalho procurou levar em conta uma preocupação ligada a pesquisa operacional, ou seja, a necessidade não somente de fornecer recomendações para a atuação do projeto, mas também indicadores de impacto e de efetividade de políticas públicas.

Para ter uma boa visão das articulações existentes entre os diferentes níveis de tomada de decisão (nível federal/estadual/municipal), era necessário identificar as características deles, mas também caracterizar os atores e as arenas-chave da decisão e da gestão pública no âmbito ambiental.

Como já foi sublinhado, esse trabalho tem como primeira base territorial o Estado do Mato Grosso, sendo ele o primeiro Estado da Federação (dentro da Amazônia Legal^[2]) a ter assumido a gestão florestal. Por isso, os nossos campos de estudo foram basicamente o município de Alta Floresta no Portal da Amazônia, Cuiabá capital do Estado do Mato Grosso e Brasília pelo papel federal que a cidade assume.

De fato, esse processo de descentralização, está baseado sobre a proposta duma articulação e duma transferência de capacidades. Para esse processo ter uma eficácia real, ou seja, para assumir as novas responsabilidades que lhe estão confiadas é preciso que o governo estadual ou local reúna as condições financeiras, administrativas ou políticas. É necessário também que exista uma verdadeira articulação entre os diferentes níveis. A nossa avaliação tentou assim se basear sobre indicadores operacionais desses fatores. Para realmente medir a eficácia⁷ da descentralização, nos baseamos sobre o estado de fortalecimento do SISNAMA, sobre a atuação dos órgãos ambientais, e sobre a qualidade das relações intergovernamentais.

⁷ A eficácia será aqui basicamente definida como a relação entre objetivos e resultados.



Em uma primeira etapa, será apresentado brevemente o contexto geral da política ambiental na Amazônia, para, em uma segunda etapa, esclarecer o caso da política de descentralização da gestão florestal no Mato Grosso, ou seja, entender a crise do Estado na origem, como se deu o repasse de gestão e as suas conseqüências.

I. O contexto: Meio ambiente e políticas públicas na Amazônia Brasileira

Para entender a forma com qual se coloca a questão das articulações na política ambiental amazônica, nos parece importante primeiro situar o contexto, insistindo assim sobre as últimas mudanças na formulação desta política, mas também sobre seu peso na paisagem da intervenção pública brasileira.

a. Intervenções públicas na Amazônia: Estado e desenvolvimento

A história da intervenção pública nos cinquenta últimos anos na Amazônia é o reflexo do lugar tão particular dessa região no imaginário nacional, sendo ela a última fronteira, o espaço mítico a conquistar⁸, como o inferno verde, ou até um símbolo do atraso.

Se, como o nota Thery, a ameaça da internacionalização da Amazônia nunca foi realmente levada a sério pelos dirigentes, isso não impediu o aproveitamento dessa crença para integrar a todo custo a Amazônia. Experiência de colonização em grande escala, essa integração é marcada por duas idéias centrais: *“integrar para não entregar”*, que insiste sobre aspecto geopolítico dessa integração, e *“homens para terra sem homens, terra para homens sem terra”*, testemunha duma visão do território amazônico como solução aos problemas brasileiros. (Thery, 1996)

E importante ressaltar o quanto a Amazônia foi marcada por uma intervenção pública na qual o Estado sempre fica num papel de *“principal agente motivador e responsável pela*

⁸ Sobre essa concepção mítica da Amazônia, e como isso teve influência sobre a ação pública, ver por exemplo : AUBERTIN, C., 1996, « Heurs et malheurs des ressources naturelles en Amazonie brésilienne », *Cahiers des sciences humaines*, n°32, pp29-50/ DROULERS, M., 2004, *L'Amazonie, vers un développement durable*, Paris, Armand Colin, 219p. / ROUILLE D'ORFEUIL, H., 1997, « A la recherche de l'Amazonie réelle », in THERY, H., *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*, Paris, Belin, pp7-11.

elaboração e implementação das políticas públicas (Pasquis et al., 2001, p.20). Até o processo de formação da sociedade, com fortes incentivos de colonização pode ser em grande parte considerado resultado da ação pública, criando assim no sul do Pará e no Norte do Mato Grosso o que Homma identifica como uma “civilização criada pela SUDAM”⁹ (Homma, 1996, p3)

Finalmente, a maior parte das operações de transformações públicas na Amazônia foram fortemente marcadas por essa impulsão positivista e modernizadora, levando ali, como o descreve Droulers, um modelo de ocupação extensivo e caracterizado pela exploração predatória (Droulers, 2004). Seguindo essa mesma linha de integração e desenvolvimento, a história recente da ação governamental, como por exemplo, os programas *Brasil em ação* ou *Avança Brasil*, mostra prioridades claras: são programas ainda marcados pela necessidade de conquista, favorecendo as infra-estruturas de transporte, as políticas de energia e de produção. Como o destaca Melo, nesse contexto de predominância de políticas de produção, de conquista, de energia e de transportes, a política de conservação tem pouco peso (Melo, 2003).

b. Políticas ambientais versus políticas de desenvolvimento?

Sem dúvida, isso tem relação com o fato que durante muito tempo, a conciliação entre o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente era considerada no Brasil como uma utopia. Segundo Maimon, entre 1972 e 1992, existiu no Brasil um verdadeiro consenso segundo o qual crescimento econômico e harmonia com o meio ambiente são duas coisas incompatíveis. Isso será de fato a posição do governo brasileiro na Conferencia de Stockholm (Estocolmo) de 1972 (Maimon, 1993, p58).

Se obviamente a conferencia Eco 92 ajudou a mudar essa situação, a realidade própria da Amazônia vai também ter influência. Becker data de 1985 o começo das mudanças nas políticas públicas da Amazônia, pois a partir desse ano, novos atores começaram a ter vozes mais fortes ou mais ouvidas apoiando concepções de “desenvolvimento sustentáveis”. A autora cita por exemplo o caso das populações tradicionais, dos governos estaduais, ou da

⁹ Superintendência de desenvolvimento para Amazônia.

cooperação internacional como sendo novos atores participando da elaboração das políticas públicas. Segundo ela, 1985 data o fim da predominância do modelo exógeno nas políticas públicas, ou seja, o fim da predominância de um modelo baseado numa visão externa ao território e privilegiando as relações com as metrópoles exteriores, mediante por exemplo a construção de infra estruturas. Nesse momento, se constitui de maneira mais forte nas pressões ambientalistas nacionais e internacionais um modelo endógeno favorecendo investimentos para as populações locais e a conservação ambiental. (Becker, 2004, p127)

Ainda segundo Becker, a partir 1996, com a retomada por FHC dos grandes programas de infra-estruturas do tipo de Avança Brasil, a Amazônia vai viver *“a coexistência conflitiva dos modelos exógeno e endógeno”*, ou seja duas matrizes de políticas públicas paralelas, mas opostas.

Assim a proteção do Meio Ambiente mesmo fazendo, desde 1988, parte da Constituição, continuou ser considerada como uma alternativa totalmente separada do desenvolvimento. Homma resume muito bem as visões opostas, fortemente esquemáticas que estavam ali presentes: *“Preservar o vazio contra ocupar o vazio”* (Homma, 1996, p1)

O Ministério do Meio Ambiente tem tentado lutar contra a marginalização decorrente dessa batalha desigual. Foi assim que o princípio da transversalidade foi levado como um princípio que quer nortear a política do último governo federal. Trata se, por exemplo, de um impulso para integrar a preocupação ambiental nos planos de infra-estrutura.

Como nota Becker, a questão colocada se transformou, tendo agora a seguinte configuração: *“como compatibilizar a expansão da infra-estrutura com o uso sustentável dos recursos naturais e o bem estar das populações regionais, superando o conflito entre as demandas nacionais e o direito da população a sua região”* (Becker, 2004, p.142).

Assim foram concebidos por grupos interministeriais planos de base territorial, assegurando uma certa transversalidade, palavra chave do Governo (2002-2005), significando uma melhor integração de políticas sócio ambientais, mas também por meio de consultas públicas repetidas uma participação efetiva da população para quem diz respeito. E assim, em junho de 2006 saiu o plano de desenvolvimento sustentável da BR-163, plano que tem como



objetivo mitigar os efeitos de desenvolvimento anárquico do asfaltamento da rodovia no trecho entre o norte do Mato Grosso (Sinop) até Santarém, no Pará . O Plano Amazônia Sustentável que nessa mesma época estava ainda no estágio de consultas públicas segue a mesma linha de formulação de políticas públicas, pois procura *“articular as ações de vários ministérios em torno de uma estratégia compartilhada de desenvolvimento da Amazônia”* (MMA, 2006, p5).

Essa nova forma de construir a decisão pública criou muita expectativa, porém na hora do fim do mandato desse governo, se manifesta uma certa desilusão da sociedade organizada frente a esses planos. A falta de orçamento e a morosidade dos processos lhe darão pouca efetividade na prática. J. P. Leroy denuncia assim um *“discurso que é mais bonito que a realidade”*, ou seja, planos sem orçamento, marginalização do MMA dentro do governo, e pouca incorporação do preço de uma mudança de paradigma. No final esses planos parecem agir como uma cortina de fumaça enquanto o governo Lula faz *“frutificar a herança de dinâmicas destrutivas de ocupação da Amazônia”* (Leroy, 2005)

c. Qual o lugar da política florestal?

Nesse quadro geral das políticas ambientais para Amazônia, é preciso entender o peso das normas e das políticas florestais, conjunto de decisões públicas que podem representar um futuro exemplo de sinergia entre política produtiva e sócio ambiental tendo em vista o peso da floresta tanto na economia da região quanto na problemática da preservação ambiental. Assim é determinante ressaltar a importância do setor florestal na produção da Amazônia, pois a exploração e o processamento industrial da madeira fazem parte das principais atividades econômicas. Estudos do Imazon mostraram a importância da atividade madeireira na geração de emprego: 5% da população economicamente ativa na Amazônia legal trabalha no setor. O Brasil sendo o segundo maior produtor de madeira do mundo, com os 28% dos pólos madeireiros do país ao longo da BR 163, a área de influencia da BR tem um peso importante nacionalmente como internacionalmente (Imazon, 2005).

Infelizmente, como o sublinham numerosos artigos e publicações do Greenpeace, a falta de ordenamento do setor da madeira leva a um ciclo de destruição florestal. A cadeia de

custódia, que vai do corte e da extração da madeira até a comercialização, passando pelo desdobro em serraria e o processamento, é marcada por números “esquentamentos”¹⁰. Segundo a publicação “*Tolerância zero: chega de madeira ilegal*”, em 2004, só 27% do total de desmatamento teria sido autorizado e 80% da madeira vendida seria de origem ilegal. Assim 17% da cobertura florestal da Amazônia legal já foi desmatada o que constitui um dos maiores indícios de desmatamento do planeta. (Greenpeace, 2005).

No Portal da Amazônia, no “Nortão” mato-grossense, já dá para sentir uma certa crise de provisão em matéria prima, pois estudos feitos na região revelaram que a oferta potencial de madeira no território do Portal seria de 718 mil m³ por ano. Em 2004, foi consumido 3 vezes esse número (ICV, 2006).

Existem, portanto, vários instrumentos de política ambiental que atuam na região e tentam criar um ordenamento do setor florestal. Segundo A. A. Azevedo, existem três tipos de instrumentos de política ambiental. Os instrumentos econômicos (subsídios, incitação, licenças, créditos...) tem como objetivo internalizar os custos ambientais. Os instrumentos voluntários são constituídos de mecanismos de persuasão (campanhas, publicidades, propagandas, certificações e educação ambiental...). Finalmente, há os instrumentos de regulação direta, baseados principalmente na legislação e fiscalização ambiental e caracterizados pela fixação de padrões de emissões de poluentes ou tecnológico, que são mecanismos de forte intervenção do Estado (instrumentos de comando e controle,...). (Azevedo, 2005)

Se o setor da política florestal sempre foi um meio corporativista e pouco integrado à política ambiental em se,¹¹ ele também, como os outros setores da política ambiental, foi administrado com um certo predomínio do terceiro tipo de instrumentos¹². Desde 1965, a legislação florestal se baseia sobre o Código Florestal (lei 4.771) que estabeleceu desde

¹⁰ “esquentar a madeira”, expressão que significa uma legalização fraudulosa da madeira.

¹¹ Essa observação da especificidade do setor florestal na política ambiental foi citada varias vezes por atores diferentes das arenas da política ambiental.

¹² Falamos aqui da estrutura legal, não da eficiência do Estado a assegurar a sua aplicação.



então que toda produção de madeira deve seguir as técnicas de manejo florestal¹³ (IPEF, 2002). Só foi em 1995 que o manejo florestal foi regulamentado realmente com um conjunto de regras para Amazônia. Em relação ao desmatamento autorizado pela lei florestal, desde o Código de 1934 surgiu a reserva legal, como um instrumento de preservação ambiental, ou seja, a parte da propriedade onde está vetado o corte raso, demandando averbação. Ao longo do tempo essa parte passou de 25, para 50, até atingir , após Medida Provisória de 1996, os 80% da superfície das propriedades na Amazônia legal. Além da reserva legal, existem outros espaços especialmente protegidos que são as Áreas de Preservação Permanentes (APP) na beira dos rios e nos morros (Oliveira, 2003).

A lei de crimes ambientais de 1998 é também reconhecida como uma etapa importante, pois a produção ilegal de madeira é desde então punida com penas de prisão que variam de 6 meses à 5 anos de reclusão e multas elevadas.

Enfim, último passo normativo, a lei de gestão de florestas públicas votada em Março de 2006, acrescenta às duas formas de manejo em terra pública (produção florestal comunitária/ U.C.) uma terceira, que são as concessões para o manejo florestal para empresas privadas mediante licitação pública com critérios ambientais e sociais. Sabendo que a cerca de 75 % das florestas na Amazônia são públicas, podemos entender a polêmica que foi acionada por essa nova norma (dados do SFB). Além disso, foram criados o serviço florestal brasileiro (SFB), o fundo nacional de desenvolvimento florestal e um fundo nacional de desenvolvimento florestal.

Como vimos aqui, a política florestal faz parte das políticas ambientais que mais concerne o setor produtivo na Amazônia, tendo assim intrinsecamente um potencial integrador das questões de desenvolvimento e de meio ambiente. Até agora, ela ficou marcada por instrumentos de regulação direta sem realmente refletir mudanças na governança.

¹³ O manejo florestal é um modo de produção florestal baseado sobre a utilização racional dos seus recursos.

II. A descentralização da gestão florestal: o caso do Mato Grosso

Até pouco tempo, a gestão pública na Amazônia era exercida predominantemente pela União, manifestando um desequilíbrio da Federação, e um papel do Estado central muito grande na tomada de decisão. Essa predominância conduziu a uma certa crise, levando a uma reformulação da gestão pública.

a. Situação inicial: crise do Estado e da sua forma de intervenção

Para entender o repasse da gestão florestal, é necessário levar em conta como e porque a situação da gestão pública no Brasil foi modificada durante esses últimos 20 anos.

Reforma do Estado

O caso da descentralização da gestão florestal no Mato Grosso se insere diretamente numa crise mais geral do Estado no Brasil, crise que deu origem a uma reforma do Estado. Entender essa crise geral permite sem dúvida conhecer melhor a forma com qual o Estado está se alterando.

Por isso, precisa-se ter uma visão historicamente e geograficamente mais ampla. Como o escreve Abrucio, a formação dos Estados nacionais foi um processo de centralização do poder, para construir uma soberania única e indivisível. Esse fortalecimento do Estado nacional foi uma construção de vários séculos, a expansão do Estado atingindo o auge com o Estado providência depois da Segunda Guerra Mundial. Mas a globalização, e a dificuldade de pilotagem para a escala estatal que ela induziu, levou a uma verdadeira crise do modelo. Crise muito bem retratada pela famosa fórmula de Daniel Bell: *“The nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life”*. Foi assim no final dos anos 70, que começou o esgotamento mundial da receita centralista. *“Em boa medida, o discurso e a prática descentralizadores derivaram dessa crise do modelo centralizador de intervenção estatal”* (Abrucio, 2006, p83). Nesse momento, o FMI exerceu

um duplo papel, pois além de prescrever a descentralização como remédio contra o déficit fiscal, ele impôs ao Brasil ajustes estruturais.

Pouco a pouco se desenhou assim no Brasil, como em vários outros países, uma tendência ao desatrelamento do Estado, configuração política que pode ser assimilada à descentralização. Assim numa concepção totalmente liberal do funcionamento da sociedade, está desde então encorajando o desenvolvimento auto gerado, a participação popular, a ação comunitária e os trabalhos das ONGs. O Plano Diretor para a Reforma do Estado promovido por Fernando Henrique Cardoso aumentou ainda mais a orientação para o modelo do Estado mínimo.

As políticas fiscais incentivaram um verdadeiro boom demográfico de organizações. Na ótica do papel do Estado, se trata de uma ruptura, pois em uma concepção autoritária do Estado, aonde ele é considerado como um ator de peso na paisagem nacional, o Brasil passa a idéia do Estado como simples interlocutor, o mediador (Morreira, Laniado, 1989). Se trata basicamente duma nova tecnologia de controle social que C. Gros resume habilmente *“Se ajuda, o céu (o Estado) te ajudará”*¹⁴ (Gros, 1995), ou seja, um instrumento de baixo grau de intervenção, aonde o Estado lida com os representantes, os intermediários que fazem nascer as reivindicações da sociedade. O modelo adotado se apóia segundo Buclet sobre um conceito de governança levando em conta *“O Estado, mas também o setor privado e a sociedade civil: se trata de executar a descentralização e de apoiar a governança local [...] e de fortalecer as capacidades e a autonomia da sociedade civil”*¹⁵ (Buclet, 2001)

A crise do Estado-nação significa a crise de um modelo jacobino do Estado que por uma questão de indivisibilidade da nação não dava poder às escalas inferiores (Calame, 1997). Essa crise leva então a uma redefinição das articulações dentro do Estado e com a sociedade, pois como ressalta Calame, o problema não é a quantidade de Estado mas a sua qualidade, ou seja, a capacidade que ele tem na regulação.

¹⁴ Tradução livre de *“aide toi, le ciel (l'Etat) t'aidera”*, in GROS, C., 1995, « o movimento indigenista do nacional populismo ao neo-liberalismo », *Caderno CRH*, n°22.

¹⁵ Tradução livre de « l'Etat, mais aussi le secteur privé et la société civile: il s'agit de mettre en oeuvre la décentralisation et d'appuyer la gouvernance locale, [...] et de renforcer les capacités et l'autonomie des organisations de la société civile. » in BUCLET, B., 2002, « Les expérimentations des ONG en Amazonie », *Lusotopie*, N°9, Paris, Karthala, pp263-282.



Reformulação dos laços Estado/ Sociedade

O modelo de gestão pública mudou. Estabeleceu-se um novo paradigma, alternativa de governança ao modelo interventor e burocrático tradicional, tendo como princípios fundamentais a regulação pela descentralização, pela delegação com autonomia (Lima, Ribeiro, 2002). Como sublinha Castells, assistimos à transformação do Estado de sujeito soberano para ator estratégico dentro de uma soberania sistematicamente compartilhada. Desde então o poder público assume um papel de regulador, aonde cabe a ele regular as relações entre os diferentes agentes do sistema social. Na procura desse equilíbrio da regulação, se encontra de novo a noção de governança: o papel do Estado se tornou aquele de manejar e coordenar as redes que compõe a sociedade (Castells, 1999, citado por Paula, 2005).

A noção de rede tem por definição relação com a questão de escala. Ela permite atender a uma preocupação particularmente própria à era pós- globalização, pois dá uma resposta à articulação local-global. Segundo Castells, a nova forma de governança do Estado se caracteriza por compartilhar a autoridade ao longo duma rede de instituições, uma forma de gestão política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global.

E finalmente, esse jogo entre o local e o global que tende a se colocar como o mais importante. A denúncia da antiga escala, escala nacional, como obsoleta, leva a percepção de que existe para a ação pública uma pertinência territorial. Essa nova aproximação territorial, induzida pela descentralização é suposta trazer progresso em relação a uma melhor proximidade e a uma maior transversalidade. Segundo Behar, isso significa uma mudança de peso no estatuto do território nas políticas públicas, pois o território, ou seja, a escala de participação, de formulação da política pública, não é mais um suporte ou um objeto para ação pública, mas se tornou um motor de transformação dessa ação pública. O modelo de gestão pública expressa assim uma nova forma de intervenção, pois passou de uma lógica normativa a uma lógica ascendente (Behar, 2000).

Cabe ressaltar que além de uma mudança de paradigma na regulação estatal, a descentralização também significa para a Federação Brasileira uma modificação no equilíbrio federativo. *“No aspecto institucional existia até pouco tempo um verdadeiro desequilíbrio da federação na Amazônia, caracterizado pela forte presença da União e de suas instituições,*

elas inibiram ou afastaram o desenvolvimento das outras esferas de governo especialmente nas questões ambientais.” (Oliveira, 2003). Repassar competências aos Estados é sem dúvida um passo importante para tornar funcional a igualdade entre os três entes federativos que compõem a federação brasileira, igualdade estabelecida pela Constituição de 1988.

Como o vimos, a crise do Estado levou a uma verdadeira reformulação dos laços entre o Estado e a sociedade. Tenta se estabelecer um outro jeito de construir o espaço público e as políticas públicas. Vale ressaltar que, se ela representa uma tendência geral no âmbito da gestão pública brasileira, a descentralização é um processo de governança que tem as suas características próprias para cada setor e cada região. Por isso, precisamos dar um enfoque maior sobre o caso específico da descentralização das políticas ambientais e a falta de continuidade cujo esta sofrendo.

A descentralização ambiental: Um processo antigo, mas sem continuidade.

O processo histórico de abertura política na redemocratização do Brasil marca um momento forte para a gestão ambiental, pois além de começar a considerar pouco à pouco a questão florestal dentro de um contexto ambiental, a redemocratização levou a uma concepção mais descentralizada da política ambiental. A partir da metade dos anos 80, o processo de formulação e a implementação das políticas ambientais passarão a ser de interação entre idéias, valores e estratégias de ações diversos (Cunha, e al, 2003)

Já a lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, aborda a questão federativa, fortalecendo a característica concorrente da gestão ambiental (ver anexo 2). Essa lei constituiu um grande passo legislativo para a gestão ambiental no Brasil, pois estabeleceu o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e dentro dele os Conselhos do Meio Ambiente nos níveis federal¹⁶, estadual (CONSEMA), e municipal. As criações do SISNAMA e do CONAMA incentivaram de um jeito significativo à participação da sociedade civil nas

¹⁶ Ou seja, o CONAMA, conselho onde estão representados o setor público, o setor produtivo, os trabalhadores organizados, as ONGS e que dispõe de um poder deliberativo e de competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao uso racional os recursos ambientais.

atividades de proteção ambiental e promoveram importantes mudanças no desenvolvimento da legislação ambiental. (Jacobi, 2002)

Auge da redemocratização, a Constituição de 1988 estabelece definitivamente o rumo da descentralização. Estabelecendo, como já o mencionamos, que *"o município é um ente federativo dotado da autonomia que os entes federativos típicos que são os governos estaduais possuem"*, ela vai trazer uma radicalidade extrema dos processos de descentralização, fortalecida por uma maior autonomia tributária (Camargo, 1996).

Na questão ambiental, a Constituição brasileira de 1988 prevê em seu artigo 23 e 24 a repartição de competências ambientais e florestais (ver anexo 3). A gestão florestal é competência da União, dos Estados, e dos Municípios. Se a Constituição se revela bastante clara na proposta do compartilhamento da responsabilidade ambiental, a falta de regulamentação desses dois artigos criou uma grande incerteza sobre as competências de cada um. Segundo entrevistados do MMA, até hoje essa regulamentação esta ainda parada no Congresso Nacional, deixando o compartilhamento das competências impreciso.

Além disso, subsistia até pouco, uma falta de clareza na questão florestal com a contradição entra a Constituição e o Código florestal, no qual o artigo 19 tratava ainda da gestão florestal de forma centralizada. Assim, ao longo dos anos, foram se criando dificuldades de interpretação, que levaram à fragmentação de controles, sobreposição de atribuições, esforços e duplicidade de gastos e ações.

Sendo assim, o processo de descentralização extremamente categórico contido na Constituição de 1988 deixou as coisas confusas na prática. Estando a descentralização representando potenciais perdas de poder ou de arrecadação, podemos supor que certos atores políticos estejam interessados em deixar as coisas pendentes, prolongando o que já foi chamado de *"purgatório desde 1988"* e deixando o processo sem continuidade. (Camargo, 1996)

As consequências dessa recusa em discutir os novos arranjos governamentais, como a regulamentação da Constituição, são denunciadas como dramáticas: desmonte do Estado, desplanejamento...Na área florestal, setor ainda mais centralizado que o resto das políticas



ambientais, isso criou muita parcimônia¹⁷ no processo descentralizador, e deixou com frequência o órgão federal único responsável da tarefa da gestão florestal.

b. Arcabouço do repasse de gestão

Depois dessa explicitação da situação inicial, tentaremos explicitar nessa parte a forma institucional que tomou o compartilhamento recente da gestão florestal, assim que as conseqüências que isso teve para o processo.

Uma gestão florestal centralizada

Como já foi destacado, até os anos 80, a gestão ambiental se caracterizava por sua centralização. Em relação à gestão florestal, as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 reservaram à União competência privativa para legislar sobre florestas e aos Estados agir supletivamente, isso se inscrevendo, como já o evocamos, dentro de um quadro geral de aceleração da centralização política. Com a ditadura brasileira, um dos aspectos marcantes do regime foi a centralização da tomada de decisão política e administrativa, ainda que os níveis subnacionais tenham começado a partir da década de 60 a conquistar mais poder e autonomia.

Assim, a política florestal sempre ficou marcada por uma excessiva centralização. Como o destacam Toni e Kaimovitz, essa situação pode parecer paradoxal, pois o Brasil tendo a maior área de florestas tropicais, assim como um sistema federativo que dá bastante autonomia aos governos locais, era de se esperar uma gestão mais descentralizada. (Toni e Kaimovitz, 2003)

A gestão da política florestal confiada ao IBAMA, autarquia que de fato assumia a tarefa executiva desde 1989, se revelou particularmente criticada. O IBAMA, entidade administrativa autônoma criada por lei específica, encarregada da tarefa de fiscalização e

¹⁷ Na prática, antes do processo de compartilhamento que nos vamos descrever, existia já acordos de cooperação para a descentralização florestal. A maior parte no sul do país, caracterizado pela menor quantidade de florestas, todos com as suas particularidades.

monitoramento na área do Meio Ambiente, era responsável pela autorização, fiscalização e controle das atividades florestais desenvolvidas em área florestais.

Infelizmente, temos que ressaltar que no âmbito da gestão florestal a atuação federal se revelou um verdadeiro fracasso.

O órgão não conseguiu reduzir o desmatamento anárquico, ou diminuir a ilegalidade no setor madeireiro. Como numerosas entrevistas e trabalhos científicos¹⁸ o sublinham, as reclamações frente à burocratização e à demora do órgão em expedir licenças criaram uma verdadeira aversão dos produtores rurais e do setor madeireiro contra o IBAMA. A análise do setor florestal do Portal da Amazônia feita pelo ICV revela que na indicação dos meios de superação para a realização do manejo florestal, 46,8% dos entrevistados citaram como fator maior a revisão da política interna do IBAMA (ICV, 2006, p15)

Confirmando esse problema, a falta de eficácia e de poder do IBAMA foi citada várias vezes durante as nossas entrevistas no Mato Grosso, insistindo, além disso, sobre a corrupção do órgão. Segundo vários entrevistados, o IBAMA não tinha condição estrutural de se adaptar as diversas situações do Brasil, e preso na suas funções executivas, não podia resolver as dificuldades ligadas a seu papel.

A operação Curupira, uma das últimas operações-chave de checagem de fraude no Mato Grosso pela Polícia Federal e pelo próprio IBAMA resultou em 2005 na descoberta de quase 2 milhões de m³ de madeira esquentados, além do qual, 431 empresas envolvidas em fraudes, e mais de 230 pessoas indiciadas entre elas 48 servidores públicos federais. Prova da falência do IBAMA, essa desmontagem da quadrilha que atuava no Mato Grosso teve grandes conseqüências. A FEMA, extinta, foi substituída pela SEMA, e a descentralização da gestão florestal se tornou uma alternativa ainda mais coerente do fato do envolvimento do IBAMA na corrupção. Essa crise dos órgãos ambientais no Mato Grosso teve muita influencia sobre o setor florestal brasileiro, deixando a atividade madeireira legal do Mato-Grosso

¹⁸ Ver Toni e Kaimovitz/ Azevedo /ICV

temporariamente parada. Foi sem dúvida um elemento importante para a afirmação da necessidade duma gestão pública diferente.

Apesar de uma reforma do Estado claramente norteada pela descentralização, a gestão florestal se encontrava até agora particularmente centralizada, centralização claramente identificada como um problema, enfatizando a crise do controle no âmbito florestal.

O processo de descentralização da gestão florestal tomou um rumo bem mais definido com a lei de gestão de florestas públicas sancionada em Março de 2006.

A lei de gestão de floresta pública de 2006

A lei sancionada no dia 2 de Março de 2006 prevê a necessidade de concessão de florestas públicas para exploração sustentável. Ela criou uma certa polêmica porque além de poder ser considerada como uma forma de privatizar as florestas públicas, o instrumento das concessões não é reconhecido como um instrumento de controle realmente eficaz nos países onde ele foi experimentado.

Na questão da descentralização da gestão florestal, essa lei teve uma grande importância levando-se em conta o artigo 83, que altera o artigo 19 do Código Florestal, deixando claro o rumo da descentralização (ver anexo 4). Essa alteração acaba com qualquer dúvida e deixa desde então ao Estado as competências de licenciamento e de fiscalização na gestão florestal. A lei confirma a aplicação do princípio de subsidiariedade, princípio baseado no bom senso, em que tudo que pode ser feito no município deve ser feito por ele, o que ele não pode o Estado vem em auxílio e o que o Estado não puder fazer a União subsidia (Scardua, Bursztyn, 2003).

Na questão do orçamento pela transferência de capacidade, o único recurso que nos identificamos como usado por isso foi o fundo do Subprograma de políticas de recursos naturais do PPG7, que por meio de capacitação prestou apoio nesse sentido. Porém, no funcionamento promovido pela descentralização, é por meio da arrecadação das multas ambientais que os Estados devem achar os fundos para assumir essa gestão.



Frente a uma tendência do governo de repassar as coisas sem real organização, as ONGs ambientalistas se mobilizaram, pressionando o governo e reivindicando uma regularização em urgência da situação, denunciando a falta de articulação entre Governo e Estados como “a abertura de uma temporada de fraude” na gestão florestal. Essa mobilização deu luz a decretos e resoluções do CONAMA que estão sendo estudados, para por fim a esses problemas trazidos pela rapidez do processo. Assim foram votadas no CONAMA duas resoluções em relação à integração e a padronização dos diferentes sistemas estaduais de controle de produtos e subprodutos florestais, e à regulamentação da lei . Nesse processo o terceiro setor junto ao setor produtivo mostrou uma forte capacidade a reagir a cobrar o governo das falhas das normas promovidas, papel chave numa formulação das normas públicas.

Porém, o processo de repasse de gestão está acontecendo de forma muito rápida, sem que esse repasse seja realmente organizado. A sociedade civil denunciou uma descentralização que esta sendo forçada de cima para baixo, sem capacidade de governança dos níveis nacionais e locais. A questão da viabilidade é então determinante.

Um processo viável?

A noção de viabilidade pode ser definida como uma combinação de diferentes princípios (centralização, descentralização, autonomia...) num dado momento, para uma organização dada, estando compatível com a sobrevivência da organização e tomando em conta a sua história e o seu ambiente. (Van Vliet, Caron, Moyano, ...).

Estudando as condições de viabilidade da descentralização das políticas públicas no Brasil, encontramos um aparente paradoxo: o eventual sucesso de medidas de descentralização supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo central, ou seja para compartilhar, repassar competências, é necessário investir na organização real desse repasse.

Assim, "antes de um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido" (Arretche, 1999, p58)

Trata-se então, para assegurar a organização do processo, de estabelecer uma descentralização com centralidade, ou seja, não limitar o processo a uma simples transferência de poder sem levar em conta as condições de cada parceiro. A descentralização não é um processo de municipalização ou de estadualização, mas sim um modelo de alianças e de parcerias, onde as competências e responsabilidades são claramente estabelecidas.

O processo de descentralização deve assim ser entendido num contexto de relações intergovernamentais, onde o fundamental é garantir uma coordenação, uma cooperação e um controle mútuo não predatório entre os níveis de governo. Abrucio cita quatro condições determinantes para favorecer a viabilidade da descentralização :

- estrutura política e financeira suficiente nos níveis subnacionais
- necessidade de um desenho institucional das políticas de descentralização
- relações governamentais (não apenas nas regras institucionais, como por exemplo a cultura cooperativa ou competitiva entre os entes...)
- equilíbrio no caráter federativo do Brasil (os níveis de governo compartilham a soberania nacional, de modo que há uma autonomia política que não pode ser usurpada pela União, mas essa autonomia não é absoluta pois é preciso amarrar os laços entre os diferentes entes federativos, tendo no Governo Federal uma peça chave para efetivar isso) (Abrucio, 2002)

A questão fortemente levantada pela sociedade civil concerne o papel da União, pois com essa modificação do artigo 19^{III}, a União não assume mais o seu papel centralizador. Não tem mais sentido falar de descentralização, se no contexto organizacional tem prevalência a autonomia, ou seja, se existem vários centros de decisão (Van Vliet, Carron, Moyano,...). O Estado em rede de Castells é composto dum coordenação central , justamente presente para manejar as redes. Esta denuncia um repasse sem controle, aonde o Governo federal não somente perde todo poder de pressão e de negociação com os Estados, mas também,

sem ter nenhuma segurança da futura organização do Estado, desmantela toda organização prévia (arranjos IBAMA- Polícia por exemplo)¹⁹.

As entrevistas dentro do governo mostraram uma certa consciência dos limites do processo, mas a filosofia geral é de consertar e viabilizar ao longo dos acontecimentos e do tempo.

Para atingir seus objetivos, o processo de descentralização precisa então ser viabilizado de acordo com as condições que foram citadas. A sua viabilização supõe uma organização específica para cada um.

O atual repasse de gestão florestal tem raízes antigas, mas foi realmente implementado de forma geral no país com a lei de gestão de florestas públicas votada em março de 2006. A viabilidade do processo, até então pouco visível, depende de um fortalecimento institucional tanto no centro (União), quanto nas instituições estaduais de gestão do meio ambiente, e de uma capacidade de articulação.;

Dentro dessa perspectiva, o Mato Grosso está citado pelo governo²⁰ como exemplo de um repasse bem sucedido da gestão florestal. Precisamos então avaliar esse processo e levar em conta as próprias declarações de outros Estados, para realmente entender se o exemplo do Mato Grosso deve ser considerado como um exemplo, ou como uma exceção.

c. Primeiras conclusões sobre as articulações governamentais (União / Estado / Municípios) no Estado do MT

O nível local estudado nesse trabalho de identificação das articulações foi o Portal da Amazônia, e mais especificamente Alta Floresta. Para entender realmente as implicações da

¹⁹ Ver a Folha de São Paulo do 28/08/06

²⁰ ver as declarações de Cássio Pereira (MMA) na folha de São Paulo do 31/08/06

política florestal e da sua descentralização nessa região, nos parece importante situar essa região do Nortão mato-grossense.

O Nortão Mato-Grossense e a suas especificidades

E realmente em 1967 com a criação da SUDECO (Superintendência de desenvolvimento do Centro Oeste) que iniciou o planejamento público no que é hoje o Estado do Mato Grosso. Dez anos mais tarde, com a separação do Mato Grosso do Sul, a região é declarada como parte da Amazônia legal. Zona de transição entre a floresta amazônica e o cerrado, o Mato Grosso fez parte dos grandes projetos estatais para a integração da Amazônia, sendo um lugar de colonização, seja pública ou privada. Em 1970, se abriu a BR-163, símbolo da penetração do progresso na Amazônia.

A marcha modernizadora pelo oeste levou ali uma colonização acelerada vindo dos Estados do sul do país. Em 30 anos, uma população multiplicada por 10 no Nortão mato-grossense (Coutinho, 2005). Assim, *"enquanto a sociedade brasileira era duramente reprimida pelos governos militares que sucederam no poder nesse período, o Araguaia, o Mato Grosso e a Amazônia foram invadidos pelos grandes grupos econômicos através dos projetos agropecuários"* (OLIVEIRA, 1997, p. 290, citado por Cunha, 2003).

Hoje a economia do Estado se apóia sobre a produção de grão, de carne de boi e o comércio da madeira. Assim, o Mato Grosso caracteriza-se não apenas pela predominância de grandes latifúndios, mas também por uma produção primária baseada na monocultura e/ou pecuária extensiva. (Coutinho, 2005)

Como o escreve Coutinho, *"nas últimas décadas, o Estado do Mato Grosso assumiu um papel de destaque no cenário nacional, ora por apresentar elevados índices de crescimento econômico, produção agrícola e pecuária, ora por ser apontado como o responsável por uma das maiores taxas de erradicação da cobertura vegetal natural, sobretudo no cerrado e na floresta tropical úmida. Vale lembrar que o Estado destaca-se ainda, por possuir os maiores índices anuais de ocorrência de queimadas do país, no período de 1999 a 2004, dividindo as primeiras posições juntamente com o Estado do Pará."* (Coutinho, 2005, p41).

Até a repercussão da operação Curupira, a oposição entre a União e o Mato Grosso sobre a questão ambiental era notória. O Governador Blairo Maggi, presidente do grupo Maggi e maior sojicultor do país, se ilustrava com declarações negando os impactos ambientais e com a celebração da imagem de Mato Grosso como celeiro do Brasil. Discurso retomado pelo livro da *Máfia Verde*, verdadeiro canto ao nacionalismo do setor privado.

A operação Curupira, a mudança do contexto internacional e a repercussão duma imagem pouco ecológica levaram o governo do Mato Grosso a tomar medidas voluntaristas mais adequadas à taxa de desmatamento da região. Antes disso, pactos de descentralização já tinha sido celebrados, com acordo de cooperação técnica firmado entre a FEMA e o IBAMA, mas depois da Curupira, e com a FEMA extinta, foi estabelecido um novo dialogo e entendimentos políticos entre os órgãos federais e estaduais responsáveis pelo meio ambiente no Estado. Isso resultou de um acordo de cooperação entre o MMA por meio do IBAMA e o Estado do Mato Grosso, mediante ações, projetos e planos, financiados pelo SPRN-PPG7, que permitiram o compartilhamento de estrutura física, veículos, e pessoal. Desde Junho de 2005, assistimos a adoção de uma política florestal bastante inovadora.

Portanto, frente a ambigüidade do Estado do Mato Grosso nessas questões, é preciso questionar o funcionamento da gestão. Para realmente entender se a descentralização da gestão florestal funciona no Mato Grosso precisa estudar a eficácia dessa gestão.

Gestão florestal mato-grossense: uma tentativa de adequação com o setor produtivo

O Mato Grosso, desde que assumiu a gestão florestal, desenvolveu uma política florestal muito mais adequada ao setor produtivo. Em pouco mais de 10 meses, a SEMA botou no ar um sistema chamado SISLAM, que tenta fechar a cadeia da produção madeireira. O sistema adotado quer ter a mesma agilidade que os sistemas bancários presentes na internet. O SISLAM, como sistema de tramitação, cadastro e de emissão de títulos, combina o licenciamento (SICCATA: Recepção, conferência e cálculo automático para processo de licenciamento), a fiscalização (Monitoramento da cobertura vegetal e apoio na fiscalização), o sistema de licenciamento das propriedades rurais, o cadastro de empresas (CC-SEMA) e a comercialização e o transporte dos produtos florestais (SISFLORA). São instrumentos de gestão florestal que estão reconhecidos pelos atores do mercado como

bastante pertinentes. Os engenheiros florestais entrevistados enfatizaram uma eficácia muito maior do órgão ambiental estadual com esses novos instrumentos. Segundo os entrevistados de Alta Floresta, o que com a gestão do IBAMA demorava 6 meses a 1 ano, a SEMA agora precisa de 40 a 60 dias para fazer. Cada engenheiro entrevistado confirmou também o claro aumento de planos de manejo florestal protocolados, um indicador de funcionamento do sistema.

Além disso, é importante destacar que as instituições do Estado do Mato Grosso trabalharam também no aumento da transparência. De fato, muitas informações, planos de manejo e planos de extração florestal, por exemplo, já estão presentes na internet²¹.

Nesse processo, a sociedade civil teve um papel determinante através do Comitê de monitoramento da gestão florestal, instância criada paralelamente à descentralização e que tem por objetivo reunir os diferentes atores para dirigir e monitorar a ação pública. São presentes nesse comitê a FAMATO, a FIEMT, o Fórum Nacional das ONGs brasileiras, o FORMAD, e as instituições estaduais que atuam na gestão ambiental.

Se for ainda muito cedo para ter uma real avaliação do funcionamento da gestão florestal, o sentimento geral dos atores é bom. Eles acreditam na criação de um novo quadro de investimento e de um mercado mais seguro. (não entendi essa ultima frase ?? mercado mais seguro?)

Um outro fato importante a sublinhar, é sem duvida a proximidade da política florestal da SEMA com o público que ela atende. As entrevistas efetuadas destacaram um forte regionalismo, que para o IBAMA se tornava uma verdadeira desvantagem. Foram assim numerosas vezes citadas as modalidades de ação do IBAMA, como típicas de pessoas que não conhecem a região. Do outro lado, a SEMA explicou ter modos de atuação muito mais "pedagógico", pois ao contrário do IBAMA, atua na fiscalização com três tipos de multas, cada uma adequada a gravidade da infração. Segundo os entrevistados, a SEMA "*prefere indicar o caminho que bater*".

²¹ www.monitoramento.sema.mt.gov



Do mesmo jeito, a presença da SEMA no nível local e o seu acompanhamento do setor foi muito enfocado. A participação na política florestal parece ser efetiva como mostra o exemplo do documento da Guia Florestal (GF) cujo o prazo segundo a SEMA de Alta Floresta esta sendo rediscutido regionalmente para atender melhor as necessidades do Nortão mato grossense.

Portanto, o Mato Grosso é ainda o campeão do desmatamento na Amazônia (ICV, Imazon, 2006), por isso é necessário ter indicadores de medida da eficácia do que é efetivamente do fato da gestão florestal compartilhada.

A questão da eficácia da gestão florestal compartilhada

Para avaliar o compartilhamento da gestão florestal, precisou se entender dentro de qual quadro ela vinha se inserir, tão na intervenção pública e na formulação das políticas publicas que nas políticas ambientais na Amazônia, nos vimos também porque e como aconteceu o processo em se. Medir a eficácia da gestão compartilhada significa também, a nosso ver, medir a capacidade de cada um dos níveis a assumir o seu papel na gestão florestal.

A avaliação da gestão florestal municipal no Portal da Amazônia é rápida. Ela até agora não existe, senão nos planos da União e do Estado do Mato Grosso. Como numerosos trabalhos têm destacado, existe uma constatação geral no âmbito da Amazônia: a *“deficiência da maior parte dos municípios para a implementação de políticas de gestão ambiental”*. (Little, 2003)

O nível municipal é sem duvida o mais precário em relação às estruturas e ao financiamento, mas existem hoje várias iniciativas para fortalecê-lo. Além, do subprograma de políticas de recursos naturais do PPG7, que propôs três editais para o fortalecimento dos municípios (Agenda 21, gestão e especificamente para os municípios da BR163: ZEE, Agenda 21 e plano diretor), o Estado do Mato Grosso está também oferecendo cursos de capacitação para os secretários do meio ambiente das prefeituras, e a SEMA está procurando fechar acordos de

cooperação. Em Alta Floresta, as nossas entrevistas mostraram que o processo de gestão ambiental está ainda se construindo, apesar das dificuldades financeiras e estruturais.

Na questão da eficácia no âmbito do Estado do Mato Grosso, um dos critérios de avaliação da gestão florestal seria sem dúvida a aplicação das multas. Pois como foi muito bem retratado nos estudos sobre o SLAPR, nesse tipo de instrumento a responsabilização dos infratores é um elemento estratégico para a efetividade do controle ambiental proposto. Sabemos que apesar da aplicação das multas, os infratores, em grande medida, conseguem se desvencilhar do seu pagamento. A questão do prazo tem uma grande importância, pois se sabe que 77% dos processos dura mais que 2 anos (LIMA, e al., 2005).

Outro fator a ser destacado, a colaboração entre o IBAMA e a SEMA no Mato Grosso é bastante preocupante no âmbito da eficiência pública, ou seja, no gasto de recursos. As entrevistas do setor produtivo e dos engenheiros florestais mostraram com grande frequência casos de multas duplas, tanto do IBAMA quanto da SEMA. Isso reflete a pouca comunicação existente entre os dois órgãos.

Para avaliar a eficácia da esfera federal, é importante destacar ainda uma vez o seu papel: o Governo federal represente uma peça chave para amarrar os laços entre os diferentes entes federativos. Um dos perigos da descentralização que foi ressaltado por Abrucio, é uma fragmentação excessiva que pode levar a secessão (Abrucio, 2006). Não pode então deixar de ter um papel ativo nesse compartilhamento, para assegurar uma norma mínima ambiental, mas também uma certa igualdade entre os cidadãos do país.

Desde então, todos os Estados amazônicos se engajaram no processo de compartilhamento da gestão florestal. Mas números fatores vão levar a situações bem diferentes do Mato Grosso: o percentual de terras públicas, e dentro deste aquele de terras federais, a adoção ou não do DOF...



Conclusões, perspectivas de pesquisas, e o que está em jogo para o projeto Diálogos

Considerando a questão das articulações das políticas públicas, podemos concluir que o último processo de compartilhamento da gestão florestal tendeu a racionalizar essas articulações.

Isso porque, as últimas alterações do Código Florestal com a lei de gestão de florestas públicas ordenaram os diferentes níveis, conforme ao resto das normas, assim como deram uma clareza maior à interpretações daquelas.

De fato, o último procedimento foi rápido, pouco preparado, e os canais de comunicação, de articulação e de colaboração entre cada nível de tomada de decisão são poucos.

A impulsão veio claramente de cima para baixo, e por isso, subsiste ainda uma impressão de que as coisas acontecem sem estar ligadas. Esse elemento vem sem dúvida da filosofia do Governo Federal que admite ele mesmo que ele quer *“pagar para ver”*. Essa certa precipitação vai ter, com certeza, um preço ambiental, e deixa em suspenso a questão da incerteza e do princípio de precaução na decisão política ambiental, pois não se sabe realmente se o novo dispositivo é melhor: coragem política ou comportamento de *“cabeça quente”*?

A nuance dessas reflexões vem do simples fato, que fora do processo de descentralização em si, o compartilhamento e a nova organização institucional que ele significa, participam de uma transformação na formulação das políticas públicas, formulação deixando mais espaço para o manejo das redes que já evocamos.

Por isso mesmo, o terceiro setor, e dentro dele o Projeto Diálogos, têm desde então um papel sempre mais importante. No âmbito das mudanças, a sociedade organizada se virou assim um dos principais canais de comunicação e de articulação entre os entes federativos, sendo menos atrapalhada pela burocracia ou pelos interesses partidários.



Ao nosso ver, cabe a ela tentar acabar com as fortes discontinuidades das relações entre Estados e a União, ou pelo menos de tentar conscientizar o espaço público disso, por meio de pesquisa, de denúncia e de diálogo.

Alem disso a descentralização da gestão florestal, como a descentralização no seu conjunto, leva a atuação das ONGs a efetuar uma verdadeira redistribuição ao longo da cadeia descentralizadora: nos parece particularmente importante o Projeto Diálogos aumentar a sua atuação nos níveis estaduais, níveis que são hoje peças chave da formulação da política florestal. Assim, a fiscalização dada através de pesquisa e a conscientização/ aproximação pelo diálogo teriam que se focar na atuação estadual. O esboço da avaliação da gestão florestal do Mato Grosso aqui desenhado deveria, ao nosso ver, ser fortalecido por estudos sobre os instrumentos dessa gestão, assim como a maneira com a qual eles são usados no âmbito da cena política.

Índice dos anexos

<u>Anexo 1</u> : Lista de pessoas entrevistadas.....	p32
<u>Anexo 2</u> : Lei 6.938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente.....	p33
<u>Anexo 3</u> : Artigos 23 e 24 da Constituição de 1988.....	p34
<u>Anexo 4</u> : Lei de gestão de floresta pública e modificação do código florestal.....	p35

Anexos

Anexo 1: Lista de pessoas entrevistadas

Nível Federal:

Atores governamentais	Atores privados	Atores do Terceiro setor
<ul style="list-style-type: none"> • Mario Wall (Ministério do Planejamento) • Gilney Viana (MMA-SDS) • Roberto Vizentin (MMA-SDS) • Mario Cardoso (MMA- SPRN) • Tasso Azevedo (MMA-Secretaria da Amazônia) • Muriel Saragoussi (MMA-Secretaria da Amazônia) • Cássio Pereira (MMA-Florestas) • Volney Zanardi Jr (MMA- Comissões Tripartites) • Elizio Contini (MA) • Marcelo Gonçalves (IBAMA) • Hummel (IBAMA diretor Florestas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fernando Castanheiro (Fórum de atividades de base florestais) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sergio Guimarães (ICV) • André Lima (ISA) • Mauro Armelin (WWF) • Adriana Ramos (ISA) • Mauricio Galinkin (CEBRAC) • Donald Sawyer (ISPN)

Nível Estadual (Mato Grosso):

Atores governamentais	Atores privados	Atores do Terceiro setor

<ul style="list-style-type: none"> • Yugo Marcelo Miyakawa (IBAMA-MT) • Paulo Maier (Superintendente IBAMA-MT) • Eduardo Engelman (IBAMA-MT, sala de situação) • Luis Henrique Daldegan (vice- secretario SEMA-MT) • Joao Curvo (SEMA-MT Planejamento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Julio César (FIEMT) • Evandro Morales (FAMATO) 	<ul style="list-style-type: none"> • João (CPT-MT) • Rodrigo (FORMAD) • Antonio João (Universidade federal do MT) • Valquiria... (UNIEMA)
---	---	---

Nível municipal (Alta Floresta)

Atores governamentais	Atores privados	Atores do Terceiro setor
<ul style="list-style-type: none"> • Augusto Passos (Secretario da industria, comercio e turismo) • Luiz Pages (Coordenador do Meio Ambiente) • Anderson (Coordenador executivo da Agenda 21) • Karyn (diretora SEMA AF) • Paulo (Sema AF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ivan ... (engenheiro florestal) • Neocyr... (engenheiro florestal) • Mauro Sagin (engenheiro florestal) • Paulo ... (CODAM + produtor rural) • Augusto Passos (sindicato dos madeireiros) 	<ul style="list-style-type: none"> • Norival (ICV) • Andrezza (IOV CEAFF) • João Carlos (ICV PADEQ) • Marilia (Instituto Fogo) • Rubbens (UNEMAT)

Anexo 2 : Lei 6.938/81 da Politica Nacional do Meio Ambiente

[...]

Art.10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

(...)

§ 4 - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Anexo 3 : Artigos 23 e 24 da Constituição de 1988:

(a regulamentar)

Art. 23. *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os

monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...)

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos

naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor

artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Anexo 4: Lei de gestão de floresta pública e modificação do código florestal :

[...]

Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao Ibama a aprovação de que trata o caput deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;



III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

§ 2º Compete ao órgão ambiental municipal a aprovação de que trata o caput deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio do Município;

II - nas unidades de conservação criadas pelo Município;

III - nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Bibliografia

Anônimo, 2005, "Estados e municípios: ações integradas na busca pelo desenvolvimento local e regional", *Revista de administração municipal*, v. 50, n°253, pp.27-30.

ABRUCIO, F. L., 2002, "A experiência de descentralização: uma avaliação", *Balanço da reforma do Estado no Brasil*, Coleção gestão pública, Brasília, pp. 207-233.

ABRUCIO, F. L., 2006, "Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil", in FLEURY, S., 2006, *Democracia, descentralização e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp77-127.

ALBALADEJO, C., ARNAULD DE SARTRE, X., (dir.), 1997, *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*, Paris, L'harmattan.

APARECIDA DE MELO, N., 2002, Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira, tese de doutorado, São Paulo, 359p.

APARECIDA DE MELO, N., VARGAS, G. M., 16/09/2003, *Políticas ambientais: do sonho a realidade*, palestra.

ARRETCHE, M. T. S., 1996, "Mitos da descentralização, mais democracia e eficiência nas políticas públicas?", *Revista brasileira de ciências sociais*, n°31, ano 11, pp.44 -66.

AUBERTIN, C., 1996, « Heurs et malheurs des ressources naturelles en Amazonie brésilienne », *Cahiers des sciences humaines*, n°32, pp29-50.

AZEVEDO, A., PASQUIS, R., BURSZTYN, M., ..., *A reforma do estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais*, ...

AZEVEDO, A., A., ..., *O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso*, ...

AZEVEDO, A., A., SCARDUA, F., 2006, *Descentralização da gestão florestal: o (des)caso do Mato Grosso*, palestra dada no III encontro da ANPPAS, Brasília.

BANCO MUNDIAL, 2004, *Ações emergenciais para mitigação dos impactos da ocupação das áreas ao longo da BR-163*, (documento da SDR-MIN)

BASTOS, R. S., 2005, « l'inertie étatique », *Courrier de la planète*, N°25, Montpellier, Aïda, pp29-35.

BRAGA DE SOUZA, O., 04/03/2006, "Sancionada a lei de gestão de florestas públicas", ..

- BAUDEL WANDERLEY, M., 2001, « regards sur le rural brésilien », in ZANONI, M., LAMARCHE, H., (coord.), *Agriculture et ruralité au Brésil*, Paris, Karthala, pp27-56.
- BECKER, B., 2004, *Amazônia, geopolítica do terceiro milênio*, Rio de Janeiro, Garamond, 172p.
- BEHAR, D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGES, D., PELISSIER, N., *Territoires sous influence*, collection l'Harmattan, Paris.
- BIERSCHENK, T., 1988, « Development projects as arenas of negotiation for strategic groups », *Sociologia Ruralis*, n°28, pp146-160.
- BONNAL, J., Historique de la décentralisation, FAO
- BROSE, M., 2002, "Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?", *Revista de serviço público*, ano 53, n°3, pp. 93-135.
- BUCLET, B., 2002, « Les expérimentations des ONG en Amazonie », *Lusotopie*, N°9, Paris, Karthala, pp263-282.
- BURSZTYN, M., SCARDUA,...
- BONAUDO T., PIKETTY M.G., TOURRAND J.F., SAYAGO D., ..., Indicateurs de pression environnementale selon un degré d'anthropisation croissante, rapport de mission....
- BRUNDTLAND, G. H., 1987, *Notre avenir à tous*, New York, Oxford city press
- CAMARGO, A., 1996, *A descentralização e o meio ambiente*, Serie Meio Ambiente em debate, IBAMA.
- CASTELLANET, C., 1999, « les plateformes de négociation entre les usagers des ressources naturelles », *Coopérer aujourd'hui*, n°1, édition scientifique du GRET, 33p.
- CASTELLANET, C., ALVES, J., DAVID, B., FILHO, P. C., SALGADO, L., SIMOES, A., 1997, « une nouvelle gestion des ressources naturelles », in THERY, H., *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*, Paris, Belin, pp124-137.
- CASTELLANET, C., SALGADO, I., ALVES, J., CELESTINO FILHO, P., SIMOES, A., 2000, « La contribution de la recherche-action participative à l'émergence d'un projet collectif de développement durable sur la frontière amazonienne », in ROSSI, G., LAVIGNE DELVILLE, P., NARBEBURU, D., *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Karthala, pp281-299.
- CIFOR, 1999, *Guidelines for developing, testing and selecting criteria and indicators for sustainable Forest management*, toolbox series.

COUTINHO, A. C., 2005, *Dinâmica das queimadas no Estado do Mato Grosso e suas relações com as atividades antropicas e a economia local*, São Paulo, tese de doutorado, 308p.

CUNHA, L. H., COELHO, M. C. N., 2003, "Política e gestão ambiental", *A questão ambiental: diferentes abordagens*, Bertrand Brasil, pp. 43-81.

D'AQUINO, P., 2002, "Le territoire entre espace et pouvoir: pour une planification ascendante", *L'espace géographique*, pp3-23.

DROULERS, M., 2004, *L'Amazonie, vers un développement durable*, Paris, Armand Colin, 219p.

DROULERS, M., 2003, Aspectos geo-históricos da formação do Mato Grosso, seminário Meta II

FRANCISCO, N., 2006, *Conselho definira aplicação de recursos na área ambiental*, SEDER-MT, www.fema.org.br, acessado o dia 20/09/06.

GOMES, M. L., MARCELINO, M. M., ESPADA, M. G., 2000, *Proposta para um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável*, Direção Geral do Ambiente, 228p.

GREENPEACE, 2006, *Empurrando o mico: os sistemas de controle de madeira e a descentralização florestal*. Acessado o 18/07/06. www.greenpeace.org.br/amazônia.

GRIFFON, M., 1991, *Théorie des choix publics et gestion des ressources naturelles renouvelables*, CIRAD- GERDAT, Unité de recherche en politique et prospective agricole, document de travail n°5.

GUIMARAES, R. P., 1991, *The ecopolitics of development in the third world, Politics and Environment in Brazil*, London, Lynne Rienner publishers, 272p.

GTPI, 2004, *Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia*. (documento da SDR-MIN)

GTPI, 2006, *Relatório da avaliação do Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia*. (documento da SDR-MIN)

HOMMA, A. K. O., 1996, "Política agrícola ou ambiental para a preser(conse)rvação da Amazônia?", *Revista de política agrícola*, Brasília, pp16-23.

IBAMA, 2005, Memo circ. N°038/2005/gerex/ MT sobre a transição IBAMA/SEMA, Cuiabá.

IBAMA, 2006, *Processo de descentralização da gestão florestal*, documento de discussão.

ICV, 2006, *Setor florestal no território Portal da Amazônia*, publicações do Promanejo.



ICV, 2003, *Amazônia, encontrando soluções*, publicação ICV/ Cooperação italiana.

IMAZON, 2005, "A expansão madeireira na Amazônia", *O Estado da Amazônia*, www.imazon.org.br, acessado o dia 12/08/06

IPEF, 2002, *3º curso para atualização sobre o código florestal*, Piracicaba, Seiva consultoria ambiental.

ISA, 2003, O novo governo e as políticas socioambientais, acessado o 22/01/03. www.socioambiental.org/website/eleicoes/novo.htm

ISA, 2006, *A política ambiental no Mato Grosso, Um ano depois da operação Curupira*. Acessado o 18/07/06. www.socioambiental.org/nsa/index.

JACOBI, P. R., 2003, "Espaços públicos e praticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil", *Sociedade e estado*, Brasília, vol. 18, n°1/2, p.315-338.

LAVIGNE DELVILLE, P., 2000, « l'environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface entre acteurs », in ROSSI, G., LAVIGNE DELVILLE, P., NARBEBURU, D., *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Karthala, pp281-300.

LEMEUR, P.Y., « Décentralisation et développement local », *Les documents de travail de la Direction scientifique du GRET*, n°34.

LENA, P., 1998, « ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne », in DELER J.-P., FAURE Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P. J., *ONG et développement*, Paris, Karthala, pp575-579.

LEROY, J.P, 2005, "Política ambiental do governo Lula para a Amazônia", www.fase.org.br, acessada o 25/07/06.

LEROY, J.P., 2004, "O governo sob a luz da justiça ambiental", *Orçamento e política socioambiental*, n°11, Publicação do INESC, 12p.

LIMA, D., 2002, « Ethique et politique environnementale en Amazonie brésilienne », *Lusotopie*, n°9, Paris, Karthala, pp13-24.

LIMA DE FARIAS, P. C. L., RIBEIRO, S. M. R., 2002, "Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil", *Revista de serviço público*, ano 53, n°3, pp.77 –93.

LIMA, A, ROLLA, A., 2005, *Mato Grosso, Amazônia (i)legal*, Brasília, Instituto Sócio-ambiental, 18p.

LIMA, A., e al., 2005, *O sistema de licenciamento em propriedades rurais no Estado do Mato Grosso: análise de lições na sua implementação*, Brasília, Instituto Sócio-ambiental, 160p.

LIMANA, A., 1999, "O processo de descentralização político-administrativa no Brasil", *revista Scripta Nova*, nº45. LITTLE, P. E., 2003, *Políticas ambientais no Brasil, análises, instrumentos e experiências*, São Paulo, IIEB.

LITTLE, P. E., 2003, *Políticas ambientais no Brasil*, Peiropolis, São Paulo.

MAIMON, D., 1993, « La politique de l'environnement au Brésil », *Cahiers du Brésil contemporain*, nº20, p49-66

MAZZANTI, M., SIMEONE, M. G., ZOBOLI, R., 2003, Evaluation of environmental policy effectiveness : Methodological issues and suggestions, ETC-WMF.

MMA, 2006, Nota técnica nº055/2006/PNF/SBF/MMA, "sobre o controle de fluxo de produtos florestais – compatibilização de procedimentos entre Estados e entre estes e a União"

MOREIRA DE CARVALHO, I. M., LANIADO, R. N., 1989, « Movimentos sociais e democracia : novos fatos em busca de uma teorização », *Caderno do CRH*, nº22.

MULLER, P., SUREL, Y., 2000, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156p.

NILO DE CASTRO, J., 2005, La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional, editoria Del Rey, 556p.

NEU, D., 2003, "Décentralisation et développement local points de vue", *Les notes méthodologiques du GRET*, nº4.

OLIVAL, A., 2004, Estudo prepositivo Portal da Amazônia, ICV.

OLIVEIRA, V. V., 2003, *Implementação do código florestal na Amazônia*, Belém, Paka tatu, 115 p.

PASQUIS, R., MACHADO, L., EVANGELISTA, C., FERNANDEZ, J., PONTES, M., 2002, *As Amazônia's, uma visão dos atores*, Brasília, CDS/ Banco Mundial, 47p.

PASQUIS, R., MACHADO, L., GUERRA, R., 2001, *Diagnostico dos formatos do espaço amazônico*, Brasília, NAPIAm- CIRAD.

PAULA, D., 2005, *Gestão dos recursos naturais no município de Juina/MT*, dissertação de mestrado, Brasília, CDS.

Plano de desenvolvimento sustentável da Br163, junho de 2006.

Plano Amazônia sustentável

CUNHA, J. M. P., 2006, "Dinâmica migratória e processo de ocupação do centro oeste brasileiro : o caso do Mato Grosso", *R. bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 87-107.

ROUILLE D'ORFEUIL, H., 1997, « A la recherche de l'Amazonie réelle », in THERY, H., *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*, Paris, Belin, pp7-11.

SAN MARCO, P., 2003, *Le clientélisme comment ça marche ?*, cycle de séminaire organisé par le CESSA et l'ARENE, Université d'Aix-Marseille.

SCARDUA, F. P., BURSZTYN, M. A. A., 2003, "Descentralização da política ambiental no Brasil", *Sociedade e Estado*, V. 18, N°1/2, pp. 291-314.

SEMA, 2005, *Informativo, CCSEMA, SISFLORA*, Estado do Mato Grosso, 4p.

SEMA/SUAD/MT, 2006, *produtividade mês de Junho*, Estado do Mato Grosso, 10p.

SOUZA, C., VERISSIMO, A, MICOL, L., GUIMARAES, S., 2006, Boletim transparência florestal, estado do Mato Grosso, ICV, Imazon

SMITH, N. G. H., SERRÃO, E. A. S., ALVIM, P. T., FALESI, I. T., 1995, *Amazonia : Resiliency and Dynamism of the Land and its People*, New York, The United Nations University.

STIRRAT, R.L. 2000. « Cultures of Consultancy ». *Critique of Anthropology* 20 (1) : 31-46.

TEOFILO, E., PRADO GARCIA, D., 2003, « Brazil : land politics, poverty and rural development », *Land Reform*, www.fao.org/sd/ltidirect/landrf.htm

TORRES GONCALVEZ, G., 2004, Políticas públicas e assimetrias de poder no avanço da soja no Mato Grosso, UNB/ CDS, 175p.

THERY, H., 1996, *Pouvoir et territoire au Brésil*, Paris, Fondation Maison des sciences de l'Homme, 232p.

THERY, H., (dir.), 1997, *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*, Paris, Belin, 207p.

TONI, F., 2005, *Gestão florestal na Amazônia brasileira, avanços e obstáculos em um sistema federalista*, Cifor,

TONI, F., KAIMOWITZ, D., (org.), 2003, *Municípios e gestão florestal na Amazônia*, Natal, A.S. editores, 428p.

TUBIANA, L., (dir.), 1997, réforme de l'Etat et nouvelle gouvernance, *Courrier de la planète*, n°41,

VAN VLIET, G., CARON, P., MOYANO, R., ..., *La descentralizacion y su vinculacion con el desarrollo regional y local*

VAN VLIET, G., 1997, *le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance*, thèse de doctorat, Université de Paris I.



VERDUM, R., COPE, K., 2003, "A política socioambiental do governo Lula", *Orçamento e política socioambiental*, nº8, Publicação do INESC, 12p.

VON DER WEID, J.M., 2004, "a agroecologia do governo Lula", *Orçamento e política socioambiental*, nº10, Publicação do INESC, 12p.