Capítulo 3 - Movimentos sociais, ocupação de cargos públicos e políticas públicas: uma relação de sucesso. O caso da produção do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM

Marília Silva de Oliveira

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

OLIVEIRA, M. S. Movimentos sociais, ocupação de cargos públicos e políticas públicas: uma relação de sucesso. O caso da produção do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM. In: ABERS, R. N., ed. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira* [online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 123-153. ISBN: 978-65-5846-159-3. <https://doi.org/10.7476/9786558461593.0004>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo 3

Movimentos sociais, ocupação de cargos públicos e políticas públicas: uma relação de sucesso. O caso da produção do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM

Marília Silva de Oliveira

Entre os anos 2004 e 2014, o Brasil assistiu a um fenômeno improvável: a redução em 82,5% da taxa de desmatamento florestal na Amazônia. Tal feito é avaliado como resultado de um investimento dedicado e ostensivo da equipe do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a qual mobilizou esforços e conseguiu compromisso e apoio de outras áreas do governo – principalmente da Casa Civil da Presidência da República – para a elaboração e implementação

do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e de outras medidas de contenção do desmatamento no bioma.

O PPCDAm foi criado em 2004, quando o registro da taxa de desmatamento na Amazônia chegou ao pico de 27.772 km². Ainda que o sucesso da política tenha sido bastante comemorado (OLIVEIRA, 2016), ao longo desses 10 anos a base de apoio governamental ao plano variou diante de desafios e embates provocados por outros setores governamentais. Alguns deles expressavam abertamente interesses contrários àqueles necessários para promover a preservação da Amazônia, região para onde a agropecuária avança(va) sem freios, provocando novos desmatamentos e, por vezes, anulando o investimento da política florestal naquele bioma, assim como em outros. Ocorreram também oscilações importantes na dinâmica governamental e ameaças ao projeto político do partido no governo que afetaram sobremaneira a implementação do PPCDAm.

Diante desse cenário, como a equipe ambiental conseguiu elaborar e implementar a política de maior importância na área ambiental? Como conseguiu se sobressair num processo de disputas de projetos políticos internas ao governo? O argumento defendido é o de que os ambientalistas, egressos de organizações da sociedade civil, ao ocuparem cargos no MMA levaram suas experiências e conhecimentos para o governo e os aproveitaram para desenhar e implementar políticas públicas inovadoras. Com o PPCDAm, eles construíram um modelo alternativo de política pública com o envolvimento de diferentes atores e setores da sociedade, um modelo ausente na burocracia estatal calcado em conhecimento técnico e de causa que refletia um trabalho dedicado de mapeamento da região.

Se antes os ambientalistas tentavam influenciar o governo desde seus lugares na sociedade civil, agora, ocupando cargos de direção no MMA, eles próprios seriam os executores de suas propostas. Porém, no caso do PPCDAm, foi necessário juntar a capacidade técnica dos ambientalistas com uma capacidade político-partidária, garantida pela forte liderança de Marina Silva, que possuía poder de influência tanto dentro do movimento ambientalista quanto, principalmente, dentro de sua legenda partidária de então, o Partido dos Trabalhadores, que ocupava o governo no período analisado nesta pesquisa.

Marina Silva foi nomeada Ministra do Meio Ambiente e trouxe importantes lideranças do movimento ambiental para assumir cargos no Ministério. As interações prévias de atores do movimento ambientalista com o sistema político, com o Partido dos Trabalhadores e, sobretudo, com Marina Silva foram decisivas para que acessassem o Estado de uma nova maneira e implementassem o PPCDAm. Foi observado que o funcionamento do subsistema da política ambiental, que conecta atores dos diferentes campos social, político e estatal, e a abertura do sistema político (ou regime) para os ambientalistas foram também elementos cruciais para que um novo modelo de políticas públicas pudesse ser implementado pelos ambientalistas no governo do Partido dos Trabalhadores.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o processo de elaboração e implementação do PPCDAm a partir dos atores, que produziram o plano e foram responsáveis por ele durante os anos 2003 e 2008, e de suas trajetórias profissionais. No período em questão, Marina Silva foi Ministra do Meio Ambiente e formou uma equipe com fortes vínculos com atores da sociedade civil. A proposta é vincular o perfil dos responsáveis pela política pública com as características dessa política, defendendo que o PPCDAm é resultado de um projeto político compartilhado entre os atores egressos do movimento ambientalista e a líder sociopartidária Marina Silva.¹

Os principais responsáveis por essa política foram lotados inicialmente na Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) e, a partir de 2007, na Secretaria Executiva do MMA. Por isso, os perfis profissionais observados serão principalmente dos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), níveis 5 e 6, nessas secretarias. Esses cargos correspondem à elite dirigente de um ministério (D'ARAÚJO, 2009). O nível DAS 6 corresponde ao primeiro escalão de funcionários, ou seja, os secretários que estão logo abaixo do ministro de Estado. O secretário-executivo é uma nomeação especial, mas aqui entra na lista de secretários. Já o nível DAS 5 se refere ao cargo de diretor de departamentos das secretarias. Os cargos

¹ De acordo com Oliveira (2016), uma liderança sociopartidária é aquela que ativa os mecanismos de liderança (cf. MELUCCI, 1996) nos movimentos sociais e também exerce importante liderança na organização partidária a que pertence.

DAS de níveis 4, 3, 2 e 1 são de caráter técnico e administrativo, enquanto os de níveis 5 e 6 são políticos.

Em 2005, o decreto federal nº 5.497 estabeleceu que deveriam ser servidores públicos 75% dos nomeados a cargos DAS 1 a 3 e 50% dos nomeados a cargos DAS 4. Essas regras não incorrem sobre os níveis mais políticos, de maneira que os DAS 5 e 6 são considerados de livre nomeação. Apesar dessa liberdade, Lopez e Praça (2015a) observaram que a grande maioria da elite dirigente ou elite política dos ministérios é composta por burocratas de carreira do funcionalismo público.

Após identificar os secretários e diretores nomeados para a SBF e a Secretaria-Executiva,² foram feitas buscas na internet com o objetivo de identificar as trajetórias profissionais desses atores. Por se tratarem de pessoas com reconhecida atuação na área ambiental e com formação acadêmica relevante, não foi difícil encontrar informações sobre suas experiências profissionais. Esse processo foi complementado por 43 entrevistas realizadas pela pesquisadora entre 2013 e 2015.

Além desta introdução, o capítulo está dividido em três partes. Primeiramente, é desenvolvida uma discussão com a literatura sobre ocupação de cargos públicos e sobre políticas públicas, com foco nas inovações que movimentos sociais, ao ocuparem cargos da elite dirigente das agências públicas, levam para a estrutura estatal e para as políticas públicas. Na sequência, o processo de ocupação de cargos públicos é descrito, considerando os elementos que possibilitaram que secretários e diretores fossem nomeados para o MMA. Conhecendo o perfil da elite dirigente do ministério, parte-se para a análise da elaboração e implementação do PPCDAm. Por fim, conclui-se que foram fundamentais para a implementação da política de maior sucesso na área ambiental: um regime político aberto e favorável para a ação de movimentos sociais, um subsistema de política pública que incluiu atores de diferentes setores, militantes de movimentos sociais com capacidades técnicas escassas na estrutura estatal, e a ação de uma líder sociopartidária, Marina Silva.

² Agradeço ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que disponibilizou base de dados com os nomes de ocupantes de cargos DAS no MMA de 1999 a 2012.

Este estudo contribui para o debate sobre ativismo institucional a partir do olhar analítico do perfil dos nomeados à elite dirigente do MMA. Mais especificamente, examina ativismo no sentido de ocupação de cargos públicos por pessoas oriundas de movimentos sociais. De acordo com a literatura sobre política de ocupação de cargos públicos, há dois perfis que sobressaem nas nomeações da elite dirigente dos órgãos estatais: o burocrata (capacidade técnica) e o político (capacidade política) (LOPEZ, 2015). Na ausência de capacidade política e/ou técnica burocrática, outros perfis podem ser acessados pelo Presidente da República a fim de compor sua equipe governamental. Nesse sentido, o caso aqui apresentado traz uma experiência interessante, pois trata tanto da busca do novo governo pelo perfil adequado dentro do movimento ambientalista quanto da ação de lideranças desse movimento para influenciar políticas públicas a partir da ocupação de cargos públicos. Um caso clássico de ativismo institucional.

1. Ocupação de cargos públicos

A ocupação de cargos de direção nas instituições públicas brasileiras é envolta em disputas e negociações por parte do governo e seus aliados, uma vez que influencia as diretrizes políticas, a implementação de políticas públicas, a dinâmica de relações entre os poderes Executivo e Legislativo e as interações entre Estado e sociedade (D'ARAÚJO, 2009; LOPEZ *et al.* 2013; LOPEZ, 2015). Os dirigentes exercem, dessa forma, controle sobre o sistema político, notabilizando a nomeação de dirigentes do governo como um dos principais recursos de divisão de poder na administração pública (LOPEZ *et al.*, 2013). A articulação do chefe do governo, nesse sentido, é crucial para exercer o máximo possível de controle sobre o processo de formação de sua burocracia a fim de criar a estrutura que melhor atenderá a seu projeto político.

No Brasil, a disposição de cargos em níveis de DAS obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. Com a prerrogativa e poder de coordenar as nomeações, o presidente eleito negocia apoio no Congresso Nacional, fornecendo cargos na burocracia federal aos partidos de sua base aliada, tentando, em contrapartida, formar uma coalizão que o apoie. Existe, desse

modo, um *trade-off* entre controle partidário de agências governamentais e apoio partidário no Congresso (LOPEZ; PRAÇA, 2015b).

Tradicionalmente, as abordagens sobre ocupação de cargos públicos no país, no nível da elite dirigente, evidenciam dois perfis recorrentes de nomeações: o burocrata e o político (LOUREIRO *et al.*, 2010). Para manter a autonomia do governo em relação a grupos específicos e diminuir os riscos de práticas de clientelismo e patronagem na administração pública, nomear burocratas com desenvolvida capacidade técnica é desejável (GEDDES, 1990). Porém, num sistema político caracterizado pela necessidade do chefe do poder Executivo de construir e buscar apoio da base aliada no poder Legislativo, a ocupação de cargos públicos pelo perfil político é imperativa (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Essa prática gera conflitos e demanda do governo estratégias claras para a composição dos órgãos federais (LOUREIRO *et al.*, 2010).

Geddes (1990) observou que as composições geralmente são guiadas por estratégia mista, estruturando alguns órgãos com predominância de perfil político e outros com características mais burocráticas. O político também pode optar por uma composição ainda mais diversificada em que os dirigentes podem vir de outras filiações institucionais, como de movimentos sociais, do setor privado, de sindicatos, dentre outras organizações da sociedade civil (D'ARAÚJO, 2009). Esse último perfil pode predominar em órgãos esvaziados de estrutura burocrática e cujos dirigentes habilitados tecnicamente se encontram na sociedade (HOCHSTETLER; KECK, 2007; LOPEZ; PRAÇA, 2015b).

A incorporação sistemática de lideranças sociais, de representantes de sindicatos e de outras organizações da sociedade civil em cargos da administração federal é uma prática recente no Brasil, utilizada desde que o Partido dos Trabalhadores chegou à Presidência da República em 2003 (D'ARAÚJO, 2009; ABERS; OLIVEIRA, 2015). Ainda assim, ela se concentrou em órgãos específicos da área social do governo (ABERS *et al.*, 2014). A ocupação de cargos públicos por esses novos atores evidenciou a importância das redes e conexões entre atores sociais e políticos para a composição da burocracia federal. Com essa dinâmica, as fronteiras que teoricamente separavam atores sociais de atores estatais se tornaram assaz

porosas e propuseram olhares mais diversificados para a política de ocupação de cargos públicos.³

Dentro da proposta de análises diversificadas sobre a composição do Estado, Marques (2006), ao observar burocracias no nível estadual, percebeu em seu interior estruturas de médio alcance que conformam atores diversos articulados em redes, acessando os instrumentos, recursos e dinâmicas próprias de um campo político específico, o qual ele veio a chamar de *policy networks*. Essas estruturas são formadas por elementos que se influenciam mutuamente, quais sejam: um conjunto articulado de atores, instituições públicas e padrões de relação (redes). As estruturas são dinâmicas, construídas historicamente e dependentes do contexto em que se inserem para adquirirem forma. Para o autor, elas compõem um denso tecido relacional no interior do Estado que “emoldura a dinâmica política e influencia fortemente a formulação e implementação de políticas públicas” (MARQUES, 2006, p. 15).

Marques apresentou um modelo de Estado relacional onde existe uma complexidade de interações sociais e organizacionais compondo as burocracias, o que afeta diretamente o processo das políticas públicas. A política de ocupação de cargos públicos pode ser analisada e explicada a partir de dinâmicas que não estão apenas relacionadas aos compromissos e acordos (formais ou informais) entre poderes Executivo e Legislativo, mas também em função de dinâmicas próprias e intrínsecas ao campo da política, aos atores e instituições envolvidas em interações que ocorrem em um contexto específico. Nesse sentido, o autor nos convida a observar a composição do Estado para além da análise dos atores tradicionais e a observar a influência que a burocracia estatal, envolvida em suas redes, exerce sobre as políticas públicas.

Abers *et al.* (2014) observaram que a ocupação de cargos públicos por militantes de movimentos sociais que levaram suas bandeiras na sociedade civil para o interior do Estado possibilitou experimentações com diferentes resultados, a depender das relações historicamente empreendidas entre os distintos grupos da sociedade civil e atores do Estado em cada setor, o que

³ Ver estudos como Abers e Oliveira (2015), Abers e Tatagiba (2015) e Oliveira (2016).

reforça o argumento de Marques (2006). Elas argumentam que os ativistas, além de se esforçarem para construir e fortalecer espaços participativos, experimentaram variadas formas e canais de comunicação e negociação entre Estado e representantes de movimentos sociais. As autoras reconhecem que há uma composição estatal para além do perfil burocrático/político, e que os setores têm suas especificidades. Sugerem, ainda, uma diversificação de canais de interação na estrutura estatal que contribua para o fortalecimento do aspecto relacional do Estado. Nesse espaço de múltiplas práticas de interações socioestatais, os movimentos sociais exercem papel importante.

Os movimentos sociais podem ser definidos como um tipo de rede (DIANI, 1992; MELUCCI, 1996; DIANI, BISON, 2010) que, ao atravessarem as fronteiras do Estado e ocuparem cargos públicos, refletem suas redes constituintes no ambiente estatal. Eles podem atuar na burocracia referenciados num conjunto de interações confrontacionais que expressam “disputas relacionadas à forma de organização da vida em sociedade” (TATAGIBA *et al.*, 2018, p. 108). Os autores defendem que movimentos sociais influenciarão o processo de produção das políticas públicas a partir dos seguintes aspectos: construção de modelos alternativos de políticas públicas⁴ e disputa entre modelos de políticas públicas com conflitos sobre as próprias instituições. Defendem, ainda, que a atuação dos movimentos sociais e os resultados alcançados são condicionados por três elementos: características do regime, dos subsistemas de políticas públicas e dos movimentos sociais.

Para Tatagiba *et al.* (2018), uma vez que as políticas públicas são construídas por meio de processos ideacionais, experimentais e relacionais, o que os movimentos sociais vivenciam enquanto sociedade civil será relevante para o processo de produção das políticas públicas, uma vez que se tornam os atores que as pensam e direcionam sua implementação. Quando esses atores assumem cargos de direção nas instituições públicas, carregando suas práticas políticas, experiências e redes para dentro do Estado, diversificam o processo de produção das políticas para além das abordagens

⁴ São estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública.

estritamente técnica (burocrática) ou político-partidária, podendo alcançar, dessa forma, uma legitimidade social renovada.

Conhecer o perfil dos responsáveis pela construção e implementação das políticas públicas se mostra relevante. Schneider (1994) assinala que o processo das políticas públicas terá racionalidades distintas em função da composição da aliança que elabora as diretrizes políticas.⁵ Devido à centralidade ocupada pelos burocratas, expõe o autor, é importante compreender quem eles são, de onde vêm, a educação que tiveram e a experiência profissional desenvolvida. Esses elementos são considerados fundamentais para compreender os impactos concretos desses dados sobre as políticas públicas (SCHNEIDER, 1994, p. 37).

Ao agrupar os diferentes argumentos anteriormente trazidos, deparamo-nos com os seguintes elementos para direcionar a análise empírica de implementação do PPCDAm: *i*) a composição de cargos públicos no Brasil é um processo de distribuição de poder que influencia o processo de produção das políticas públicas; *ii*) o Estado é uma estrutura relacional onde diversos atores se articulam em rede seguindo as dinâmicas próprias de um campo político específico; *iii*) a análise da ocupação de cargos públicos por militantes de movimentos sociais revela que suas bandeiras e projetos políticos são levados para o interior do Estado, possibilitando experiências com diferentes resultados, como a disputa e a construção de modelos alternativos de políticas públicas que refletem as relações historicamente engendradas entre Estado e sociedade; e, por fim, *iv*) a atuação dos movimentos sociais e resultados alcançados são condicionados pelas características do regime, dos subsistemas de políticas públicas e pelas características dos movimentos sociais.

⁵ Schneider (1994) analisa as carreiras de burocratas, em um exame mais amplo e estrutural do que a simples ocupação de cargos DAS de alto escalão, e seus efeitos para o processo de produção de políticas públicas no setor industrial brasileiro. Não analisamos carreiras burocráticas, mas os elementos destacados pelo autor nos serão úteis para compreender o desenho e implementação de políticas públicas na área ambiental por grupos que ocupam cargos políticos de direção na estrutura estatal.

2. Composição da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA

A nomeação de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente foi celebrada pelo movimento ambientalista como um ato de muitos significados (ABERS; OLIVEIRA, 2015) por se tratar da segunda pessoa da equipe presidencial a ser indicada para um Ministério – a primeira havia sido Antonio Palocci, escolhido para chefiar a pasta econômica. Marina era a principal representante da causa ambiental no PT e essa seria a primeira vez que o Ministério ficaria sob a responsabilidade do partido no governo. Isto é, o partido se decidiu pelo controle governamental dessa agenda política. Ademais, Marina era uma importante referência nacional e internacional na luta pela proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, além de relevante parlamentar para o Partido dos Trabalhadores.

Ambientalistas, muitos dos quais participaram da preparação e elaboração do programa de governo do PT, enviaram uma carta ao presidente eleito solicitando a escolha de Marina Silva como responsável pela agenda ambiental. Ao todo, 140 organizações ambientalistas – apoiadas por cientistas, pesquisadores, representantes do setor empresarial e políticos que também assinaram a carta (OLIVEIRA, 2016) – se articularam em torno do documento. Dessa forma, parecia que os anseios políticos de parte do ambientalismo se realizavam da melhor maneira possível, pois Marina representava a possibilidade de implementação do projeto que vinha sendo compartilhado entre atores sociais e políticos.

Nas eleições de 2002, Marina Silva fora reeleita senadora da república pelo estado do Acre, onde iniciou sua militância política ao lado do seringueiro Chico Mendes. Após a morte de Mendes em 1988, Marina tomou para si a responsabilidade de dar continuidade à sua luta. Chico Mendes criou o Partido dos Trabalhadores naquele estado, o mesmo partido em que Marina faria sua história política até 2009 (OLIVEIRA, 2016). Em seu primeiro mandato no Senado, ela praticou um “legislar coletivo” (Entrevista 19, 7/3/2014), com o envolvimento de várias lideranças do movimento ambientalista e organizações da sociedade civil. Esses atores davam respaldo técnico a seus projetos e apoio político para as causas ambientais, ao passo que Marina Silva fazia a defesa de suas bandeiras e a representação política na Casa Legislativa, conforme narrou entrevistado:

Marina tinha uma relação muito direta com a sociedade civil no âmbito do mandato do Senado [...] ela era, digamos, o porto seguro das nossas demandas no Senado, assim como nós éramos o aparato, o apoio dela, muitas vezes, de produção de subsídios, de propostas, de pareceres para a atuação dela. (Entrevista 2, 24/4/2013).

Após ser indicada ao posto de Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva procurou organizações ambientalistas e os nomes mais expressivos da área para compor sua equipe, combinando esse perfil com o de representantes de seu partido com atuação na área ambiental (Entrevista 19, 7/3/2014). Os ambientalistas, por sua vez, também se articulavam para auxiliar o novo governo: após a indicação de Marina ao MMA, eles iniciaram articulações e discussões para a montagem da equipe ministerial (Entrevista 2, 27/4/2013).

Em dezembro de 2002, a nova ministra convocou uma grande reunião em Brasília com ativistas ambientais de diferentes frentes – partido, sociedade, governo, universidade – com a intenção de discutir sobre o cenário da política ambiental brasileira e sobre a nova estrutura do MMA. Na ocasião, também discutiram e indicaram pessoas estratégicas para cargos no Ministério que compartilhavam os ideais praticados por Marina Silva (Entrevista 37, 25/4/2014). Essa dinâmica sinaliza para um padrão de nomeações diferente, em que a organização da elite dirigente ambiental é discutida com lideranças ambientalistas de diferentes representações, em vez de concentrar apenas nas demandas partidárias ou no núcleo do governo. Demonstra igualmente um sistema político (regime) aberto para a influência de movimentos sociais.

O Instituto Socioambiental (ISA) assumiu a liderança da articulação política entre governo e movimento ambientalista, funcionando como um *broker*.⁶ Entre suas práticas políticas estratégicas, a ONG prezava pela indicação de pessoas de seus quadros para ocuparem cargos no poder público.

⁶ *Broker*: um ator que conecta outros atores que não estão diretamente relacionados um com o outro (DIANI, 2003, p. 107).

O objetivo não era apenas ter um infiltrado no governo, mas cumprir a missão de implementar uma proposta. Entrevistado relatou que:

Nós, do ISA, sempre tivemos uma clareza de que fazia parte da nossa estratégia política contribuir com quadros em diferentes posições do poder público. [...] Quando a Marina foi para o Ministério, a gente imaginava que em algum momento viria uma demanda para cima de nós. [...] ao ceder quadros para o governo, você está cedendo quadros que foram formados em cima de uma história e de uma proposta, e a lógica da ida dessas pessoas para o governo é a consolidação dessa proposta, não uma trajetória individual. (Entrevista 2, 24/4/2013).

Conforme esperado, Marina Silva procurou a instituição para assumir uma secretaria no MMA. A ONG entendeu que sua contribuição seria na área de biodiversidade e florestas, porque era onde tinha uma pauta definida. Estabeleceram que não assumiriam nenhuma outra secretaria que não fosse nessa área. O ISA vinha articulando o processo de divulgação e proposição para implementação política das recomendações do Seminário de Macapá, realizado em 1999.

Esse seminário ocorreu no âmbito do subprojeto “Avaliação e identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios na Amazônia brasileira” coordenado por João Paulo Capobianco, um dos fundadores do ISA, e financiado pelo MMA, por meio do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Biodiversidade Brasileira (Probio). Nesse período, o MMA era chefiado por José Sarney Filho e estava nas mãos do governo de Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), legenda cujo PT era principal opositor.

A coordenação do projeto possibilitou a Capobianco realizar um diagnóstico amplo das necessidades e emergências do bioma, que foram apresentadas publicamente no Seminário de Macapá. A metodologia do Seminário e do projeto pressupunha discutir com a sociedade civil os dados sistematizados sobre a situação da conservação da biodiversidade e da floresta amazônicas como também debater propostas de ações prioritárias para sua conservação. Durante o Seminário, *inputs* de diferentes perspectivas, vindas de setores

diversos, foram agregados a esse esforço. As recomendações do Seminário de Macapá, dessa forma, tornaram-se referência para o trabalho do ISA.

De acordo com entrevistado (Entrevista 21, 2/4/2014), esse processo colocou a instituição em posição muito relevante em termos de discussão de políticas públicas, aproximando a ONG de diferentes atores governamentais e políticos. Após o resultado das eleições de 2002, o ISA tomou a iniciativa de organizar outro seminário em Brasília com a participação de diferentes organizações sociais de atuação na Amazônia, inclusive de sindicatos de trabalhadores rurais, para debater novamente as ações prioritárias para conservação do bioma e sistematizar contribuições para o novo governo. Com a realização desse seminário, a ONG assumia uma atitude ativa e propositiva diante do novo cenário político.

A instituição, em seu trabalho de *advocacy* em Brasília e em outros estados, desenvolveu uma relação fluida com a então senadora da república Marina Silva e com outros políticos do PT, o que a fazia crer que conseguiriam influenciar o novo governo com maior incisão. Com a nomeação de Capobianco para a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, o projeto a ser implementado no MMA para o bioma amazônico estava rascunhado. Esse caso corrobora a defesa do argumento de que militantes de movimentos sociais carregam suas bandeiras, projetos e experiências para o interior do Estado quando são nomeados a assumirem cargos públicos. A partir desse momento, um modelo alternativo de política pública é gestado no MMA.

Capobianco é biólogo e, na ocasião de sua nomeação, era doutorando em agricultura e meio ambiente pela Universidade Estadual de Campinas. É ambientalista militante, fundador da Fundação SOS Mata Atlântica, da Rede de ONGs da Mata Atlântica e do Instituto Socioambiental, onde era coordenador do Programa Mata Atlântica e integrava seu conselho diretor quando foi nomeado para o MMA. Foi muito ativo em conselhos ambientais no estado de São Paulo e no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e se destacava pelo conhecimento técnico sobre questões florestais e de conservação.

Para um dos secretários da gestão Marina Silva, três grupos diferentes compuseram o MMA em 2003: aqueles que vieram de ONGs; os que eram militantes ambientais no PT; e um grupo fiel à ministra que trabalhou mais diretamente em sua assessoria desde a experiência política no Acre e

também no Senado Federal. Esse último grupo assumiu prioritariamente cargos de segundo escalão. Conforme narrou o secretário em questão, a composição do MMA “não era [de] gente que trabalhava com as mesmas pautas ou com as mesmas agendas” (Entrevista 12, 21/7/2014).

Marina nomeou Cláudio Langone, filiado ao Partido dos Trabalhadores, para o cargo de secretário-executivo do MMA. Langone, engenheiro químico e militante aguerrido do movimento estudantil, criou, estruturou e chefiou a Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Sema-RS) entre 1999 e 2002, durante o governo do PT no estado. Era presidente da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente (Abema) e nome conhecido do movimento ambiental.

Na cota do PT, ainda foram nomeados para o alto escalão Gilney Viana, para a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, e João Bosco Senra, para a Secretaria de Recursos Hídricos. Viana é médico epidemiologista, doutor na área de saúde e meio ambiente, político, um dos fundadores do PT nos estados do Mato Grosso e Minas Gerais, militante histórico da causa dentro do partido e nas legislaturas em que foi deputado. Junto a Marina Silva, ele estruturou e fortaleceu a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Smad) do PT. Foi responsável pela área ambiental na transição do governo (2002-2003) e cotado para ser ministro do meio ambiente. Desenvolveu trabalho com movimentos sociais e ONGs no Mato Grosso. Senra, engenheiro civil e sanitarista, foi diretor-geral do Instituto Mineiro de Gestão da Água, Secretário de Meio Ambiente da prefeitura de Belo Horizonte (1993-1996) e Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento do PT.

A Secretaria de Qualidade Ambiental e a Secretaria de Coordenação da Amazônia foram chefiadas, respectivamente, por Marijane Lisboa e Mary Allegretti. Lisboa vinha da ONG Greenpeace e contava com larga experiência profissional nos debates sobre transgênicos, resíduos sólidos e poluição. Assessorava Marina Silva em sua função legislativa no que se referia a esses temas. Mary Allegretti, que exercia a mesma função ministerial na gestão anterior, além de ter experiência em ONG, foi muito próxima de Chico Mendes e do Movimento dos Seringueiros no estado do Acre, muito caros à Marina Silva.

É possível observar que o primeiro escalão do MMA foi composto por pessoas com cacife técnico e ou político e com experiência na área ambiental, mesmo aqueles que vinham do PT. Sua composição não se tratava de resultado de negociações para alcançar governabilidade no Congresso Nacional, mas refletia acordos construídos dentro da rede de atores importantes para aquele subsistema de política pública que se mostrava aberto para diferentes atores, dentre eles, representantes de movimentos sociais.

A Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), chefiada por Capobianco, comportava três diretorias. Capobianco nomeou para o cargo de diretor do Programa Nacional de Áreas Protegidas o servidor público Maurício Mercadante, engenheiro florestal com mestrado em ecologia, consultor legislativo para meio ambiente da Câmara dos Deputados e ex-funcionário da ONG Funatura. Mercadante era importante aliado dos ativistas ambientais na Câmara dos Deputados. A troca de informações técnicas e políticas beneficiava tanto o movimento quanto o servidor público no exercício de suas funções. Devido à sua experiência de trabalho com unidades de conservação, na Funatura, foi o principal protagonista na elaboração do Projeto que resultou na Lei do Sistema de Unidades de Conservação, a Lei do Snuc. Na Câmara dos Deputados, era seu defensor mais aguerrido. Paulo Kageyama, professor de engenharia florestal da Universidade de São Paulo, foi o diretor do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. Apesar de ser acadêmico e de ter influência sobre muitos ambientalistas, Kageyama desenvolvia projetos com movimentos sociais e, enquanto acadêmico militante, contribuiu com o trabalho de definição de áreas prioritárias para a conservação na Amazônia, coordenado por Capobianco.

Carlos Vicente, engenheiro agrônomo com mestrado em economia, havia trabalhado em projetos com comunidades tradicionais no Acre e foi Secretário de Gestão de Florestas durante o primeiro governo petista (1999-2002) daquele estado, tendo proximidade com Marina Silva. No MMA, foi nomeado para o cargo de diretor do Programa Nacional de Florestas. Ao final de 2003, Vicente foi realocado para trabalhar no gabinete da ministra e Tasso Azevedo, que vinha da organização não governamental Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), assumiu sua função. A pauta de Azevedo para a proteção ambiental considerava principalmente estabelecer incentivos econômicos e certificações para o aproveitamento das florestas. Ele havia participado daquela reunião em dezembro de 2002 para pensar

ações estratégicas para a política ambiental e se responsabilizou por elaborar ações na área florestal. O Departamento de Patrimônio Genético, vinculado à SBF, foi chefiado por Eduardo Velez Martin. Velez, à época, era mestre em ecologia e havia sido diretor do Museu de Ciências Naturais da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (1999-2002).

A composição da diretoria da SBF em 2003 foi diversificada, com representantes da academia, de ONGs, e pessoas com experiência no governo estadual e federal (no poder Legislativo). Foi observado que os diretores eram comprometidos com causas e projetos que desenvolveram em suas experiências profissionais anteriores, o que sinaliza muito positivamente para uma composição baseada em referências profissionais e não apenas em acertos políticos (OLIVEIRA, 2016).

Em 2007, começo da segunda gestão do PT no governo federal, a Ministra empreendeu mudanças na estrutura organizacional do Ministério (MMA, 2007). Quatro novas secretarias foram criadas e ocorreu a divisão do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama), quando as atribuições relativas à conservação das florestas foram repassadas para o recém-criado Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio). Foi criado ainda o Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Uma nova equipe assumiu cargos DAS, tanto na posição de secretários como de diretores. As alterações foram coordenadas principalmente por Capobianco, que de fato se tornou o braço direito da Ministra. Conforme informado por Gilney Viana ao site Repórter Brasil (THENÓRIO, 2007), a reestruturação refletiu a intenção política de fortalecer a estratégia de comando e controle do Ministério, que deu sustentação para a implementação do PPCDAm. Os três secretários do PT foram substituídos. Capobianco assumiu a Secretaria-Executiva. Na SBF, substituindo Capobianco, veio Maria Cecília Wey de Britto, engenheira agrônoma com importante experiência de trabalho no governo do estado de São Paulo, mesmo estado de onde veio Capobianco. Tasso Azevedo ficou responsável por dirigir o Serviço Florestal Brasileiro. O novo presidente do Ibama era Paulo Lacerda, ex-diretor-geral da Polícia Federal, o que sinalizava para a política de fiscalização, comando e controle a ser exercida pelo órgão, e o ICMBio foi presidido em caráter substitutivo por João Paulo Capobianco até a nomeação de Rômulo Mello para a presidência do instituto em 2008.

Com a criação do Serviço Florestal Brasileiro, foram empenhados esforços para modernizar e tornar as florestas nacionais atraentes para o investimento do setor empresarial e promover o controle do uso da floresta no Brasil. Já para o desmembramento do Ibama, uma das razões apresentadas era fortalecer a área de licenciamento ambiental, desvinculando as funções que possuía em relação à gestão de áreas protegidas. Criar uma autarquia para gerenciar as áreas protegidas, para o MMA, era também uma forma de fortalecer institucionalmente essa função no governo (Entrevista 21, 2/4/2014). Essas ações foram pensadas também com o intuito de melhorar a implementação da principal política daquela gestão, o PPCDAm.

Ao analisar as trajetórias das pessoas que assumiram diretorias no MMA após a reestruturação, foram identificadas duas que possuíam ligação direta com Capobianco e/ou com ONGs em que o biólogo atuou antes de assumir cargos no governo, a saber: André Lima e Mauro Pires. Lima, advogado com experiência na área de florestas e desmatamento, foi nomeado para a Diretoria de Articulação de Ações da Amazônia, mas, por sua experiência profissional, passou para a Diretoria de Políticas para o Combate ao Desmatamento, vinculada à Secretaria-Executiva. Ele trabalhou com Capobianco na Fundação SOS Mata Atlântica e no ISA. As ações de combate ao desmatamento na Amazônia foram transferidas para a Secretaria-Executiva, sob a batuta de Capobianco. Afinal, esse projeto tinha um responsável claro.

A outra pessoa era Mauro Pires, que foi chefe de gabinete de Capobianco enquanto estava na SBF, mas na reestruturação assumiu diferentes diretorias de programa relacionadas ao bioma amazônico. Pires trabalhou no Instituto Sociedade, População e Natureza, foi articulador da Rede Cerrado de ONGs, consultor de projetos no MMA durante a gestão do PSDB e foi filiado ao PT. Apesar de diferentes experiências, construiu uma ligação forte com ONGs e seus representantes.

Na opinião da maioria dos entrevistados com algum tipo de vínculo ou experiência de articulação com o Ministério, Capobianco foi o secretário que mais se destacou nesse período e “foi o escolhido de Marina para se tornar o seu braço direito” (Entrevista 12, 21/7/2014). Esse espaço foi alcançado devido a uma confluência de intencionalidades e causalidades que foram importantes para desenvolver a política de maior destaque na história do MMA. As ações empreendidas naquele período para combater os níveis

recordes de desmatamento na Amazônia foram assumidas e adaptadas pelos gestores que vieram para o MMA após a administração de Marina Silva, e, com algumas variações ao longo dos anos, conseguiram manter a taxa de desmatamento baixa, conforme será mostrado adiante. No rastro do relativo sucesso dessa política, outras ações na área de biodiversidade e florestas puderam ser desenvolvidas e elevaram a SBF ao posto de uma secretaria importante, perfil oposto ao que tinha em outras administrações do MMA anteriores a 2003 (Entrevista 24, 26/5/2015; Entrevista 27, 4/11/2013).

A formação da equipe ministerial pareceu refletir a dinâmica de uma rede de atores interconectados em torno de trajetórias e da defesa de agendas em comum e sugere estar baseada mais na militância e relevância de propostas defendidas do que na filiação institucional. O subsistema da política ambiental apresentava características que facilitavam uma ação coordenada entre atores de diferentes campos e setores – movimentos sociais, academia, partidos políticos, Estado – e isso foi importante para que ambientalistas acessassem o Estado. A liderança exercida por Marina Silva teve papel significativo pois seu projeto, carisma e compromisso com a pauta ambiental congregava diferentes grupos ao seu redor.

Outro elemento fundamental a ser considerado é a capacidade e conhecimento técnicos de Capobianco e da equipe que formou no MMA. Capobianco era uma das principais referências do tema florestal na sociedade civil, mas ele não era o único. Conforme exposto em entrevista anteriormente citada, o conhecimento técnico sobre a questão ambiental se encontrava principalmente na sociedade e não na burocracia do Estado ou nos partidos políticos. Com isso, é possível assumir que o movimento ambientalista possuía características que o cacifavam no debate político e de políticas públicas ambientais. Nesse sentido, conclui-se que os ambientalistas assumiram cargos no MMA devido à capacidade técnica destacada – o que importa tanto para a lógica de ocupação de cargos públicos como para a análise das características de movimentos sociais que ocupam esses cargos –, num subsistema de política pública que coordena a influência de atores de diferentes trajetórias dentro de um regime político aberto para movimentos sociais. Isso favoreceu o desenho e a implementação do PPCDAm.

3. Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAM)

Em junho de 2003, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) publicou dados relativos ao desmatamento na Amazônia ocorrido no período anual 2001-2002. O relatório indicava um aumento de 40% no desmatamento em relação ao período anterior e sinalizava para o agravamento da situação no período seguinte, uma vez que o aumento havia acontecido em momento de contração econômica (BRASIL, 2004). Caso houvesse uma aceleração da economia, o impacto no desflorestamento poderia ser muito pior.⁷ O MMA, a fim de fazer um diagnóstico cuidadoso das causas do desmatamento, buscou uma articulação com órgãos do governo federal e com a Casa Civil da Presidência da República. Em 3 de julho do mesmo ano, foi publicado o decreto presidencial sem número que estabeleceu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visassem a redução dos níveis de desmatamento na Amazônia (BRASIL, 2004).

Antes da criação do GTI, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, coordenada por Capobianco, havia realizado um seminário para análise dos dados do desmatamento, do qual participaram cientistas de distintas áreas e oito representantes da sociedade civil que trabalhavam com o tema. Durante o seminário foram qualificados os dados do desmatamento, especialmente no que se referia à sua espacialização e estabelecimento de correlações com atividades produtivas, políticas públicas e forças sociais, econômicas e políticas da região (BRASIL, 2004, p. 8). O MMA, junto ao Ibama, havia iniciado também a elaboração do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento, Queimadas e Exploração Madeireira Ilegal (Padeq), envolvendo a participação de outros ministérios e também organizações da sociedade civil. O Padeq serviu como subsídio para a elaboração do Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em março de 2004.

⁷ Em 2003, a taxa de desmatamento foi de 25.386 km² e em 2004 aumentou para 27.772 km², a maior desde 1995, que registrou um desmatamento recorde de 29.059 km² (BRASIL, 2004).

A ação de combate ao desmatamento foi coordenada, com demasiado envolvimento, por Capobianco. De acordo com um dirigente da SBF à época foi feito, na área de biodiversidade e florestas, um planejamento muito bem detalhado, com etapas definidas e estratégias claras, e isso deu à equipe da Secretaria capacidade de dialogar com o governo de maneira mais assertiva. A realização desse planejamento foi possível devido aos resultados do Projeto de Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade da Amazônia Brasileira, coordenado por Capobianco enquanto era funcionário do ISA, e sistematizado no Seminário de Macapá em 2000 (Entrevista 21, 2/4/2014). De acordo com Bensusan (2006, p. 8), o Seminário produziu resultados significativos:

Sete mapas regionais foram produzidos e 379 áreas foram definidas como prioritárias. Para cada uma dessas áreas prioritárias, foi elaborada uma ficha com informações sobre localização; principais características; grau de importância biológica por grupo temático; grau de importância em temas de serviços ambientais; grau de estabilidade (inserção de unidades de conservação ou terras indígenas); grau de instabilidade [...]. Também foram arroladas ações prioritárias relativas às unidades de conservação de uso indireto e uso direto; às populações tradicionais; ao uso econômico de áreas alteradas; às terras indígenas, aos polos de desenvolvimento; e à pesquisa científica. Os resultados desse seminário de consulta são o principal subsídio para a identificação de novas áreas de conservação e para nortear políticas de proteção e uso sustentável da biodiversidade no Brasil.

Esse quadro demonstra o quão bem informados e direcionados estavam Capobianco e sua equipe. A elaboração do PPCDAm, com a coordenação da Casa Civil, foi resultado desse direcionamento que a SBF tinha em suas ações e pela situação emergencial que trazia a ameaça de aumento ainda mais crítico no desflorestamento amazônico. Conforme narram dirigentes do Ministério, uma conjunção de fatores foi fundamental:

Eu tenho a impressão de que isso [agenda de trabalho definida] não acontecia nas outras áreas do governo. Nós construímos isso. Pega o caso do desmatamento da Amazônia. Nós começamos de pouco, do comecinho, como tornar público os dados do Inpe.⁸ Depois, criar um GTI em que no decreto estivesse claro que o grupo estava organizado para reduzir o desmatamento na Amazônia, e isso saiu em decreto. O plano de desmatamento que foi organizado em tempo recorde e o presidente lançou esse plano. Garantimos que o plano fosse coordenado pela Casa Civil e não por nós que éramos mais fracos. Isso em função da ação e persistência da Marina. Ela fez o governo avançar de forma impressionante. Então, ela confiava na equipe dela, ela tinha boa interlocução com o governo e ela fazia disso uma batalha permanente. (Entrevista 21, 2/4/2014).

Na agenda do desmatamento, tem dois elementos aí, a Casa Civil coordenava, mas tinha no Capô[bianco] uma liderança que fazia tudo acontecer. Então era assim: o Capô usava a legitimidade da Casa Civil, mas quem pressionava era ele, com o aval da Marina, que tinha acesso direto ao Lula também. E, no começo, ao Zé Dirceu [Dirceu era ministro da Casa Civil à época]. A Marina tinha um acesso muito bom ao Zé Dirceu. Ele dava carta branca pra Marina. Ele conduziu [o plano] durante dois anos e Marina tinha bom acesso a ele e ao Lula. E o Capô aproveitou isso também e fez a coisa rodar e a gente tinha naquele período altas taxas de desmatamento [...]. (Entrevista 4, 8/4/2013).

Os depoimentos anteriormente citados revelam uma confluência de fatores do contexto político e um trabalho de militância e agência de Marina Silva e Capobianco que contribuíram para o desenvolvimento da agenda de combate ao desmatamento. O ponto inicial é, de fato, o preparo da equipe

⁸ Em 2004 foi criado o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter) do Inpe. Esse sistema produz alertas diários de desmatamento aos órgãos de controle e fiscalização e também disponibiliza ao público geral relatórios elaborados mensal ou bimestralmente. Para o Ibama, os relatórios são diários.

da SBF em diagnosticar e projetar ações para combater tal situação crítica, viabilizado pelo trabalho realizado previamente por atores da sociedade civil que levaram seu conhecimento para a burocracia estatal. O apoio de Marina Silva à causa que lhe era bastante cara – uma vez que a Ministra já revelara que sua prioridade era a Amazônia – cacifou politicamente o projeto até então técnico. O suporte alcançado com o núcleo político do PT no governo abriu as portas para, no início do mandato, definir uma ação interministerial importante, envolvendo órgãos de diferentes áreas no apoio à agenda emergencial. Por fim, o perfil de liderança de Capobianco e Marina Silva, juntos, “fazendo as coisas acontecerem” era determinante.

O GTI de combate ao desmatamento foi coordenado politicamente pela Casa Civil e tecnicamente pelo MMA, e foi composto por representantes de 13 Ministérios, envolvendo diferentes áreas do governo. Como primeiro passo, foram estabelecidos quatro subgrupos de trabalho para a elaboração de propostas estratégicas, a saber: i) ordenamento fundiário e territorial, coordenado pela SDS/MMA; ii) monitoramento e controle, coordenado pelo Ibama/MMA; iii) fomento a atividades produtivas sustentáveis, coordenado pelo SBF/MMA; e iv) infraestrutura, coordenado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA/MMA). Esses se tornariam os eixos de trabalho do PPCDAm.

Na primeira fase de implementação do plano, de 2004 a 2008,⁹ o eixo ordenamento fundiário e territorial logrou êxito com a criação de mais de 25 milhões de hectares de unidades de conservação federais e a homologação de 10 milhões de hectares de terras indígenas. Os estados também empenharam esforços para a criação de áreas protegidas. Esse eixo estava sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS), mas a secretaria responsável pela consolidação do sucesso da primeira fase do PPCDAm foi exatamente a SBF com a estratégia de criar grandes hectares de unidades de conservação. Para Gilney Viana, em entrevista ao Repórter Brasil, a gestão de Marina Silva optou por um viés conservacionista e não

⁹ Na segunda fase, que se estendeu de 2009 a 2011, o eixo monitoramento e controle foi o responsável pela queda do desmatamento e, na terceira fase, de 2012 a 2015, seria desenvolvido o eixo fomento a atividades produtivas. Foi desenhada uma quarta fase que abordará instrumentos econômicos e terminará em 2020.

houve espaço para a implementação dos instrumentos econômicos que Viana e sua SDS prezavam. Marina dava sinais de identificação prática, simbólica e política com um grupo específico no MMA.

A ação da equipe ambiental contribuiu para a queda vertiginosa da taxa de desmatamento ao longo dos anos. A exceção foi em 2008, quando a área desmatada voltou a crescer, mas recuperou a margem decrescente já no ano seguinte. De acordo com dados do gráfico a seguir, a taxa caiu de 22.772 km², em 2004, para 4.848 km², em 2014, constatando o sucesso da política. Em 10 anos, a área de floresta desmatada na Amazônia foi reduzida em 82,5%. Esses dados posicionaram o Brasil em alto patamar nas discussões internacionais sobre mudanças climáticas e colocaram o país mais próximo do cumprimento da meta voluntária estabelecida pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, que é de 36% a 39% em relação ao projetado para 2020.¹⁰

Gráfico 1: Taxas de desmatamento na Amazônia Legal medidas por meio do Prodes (Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal), Inpe/MCTI

¹⁰ “Segundo o Decreto nº 7.390/2010, que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a linha de base de emissões de gases de efeito estufa para 2020 foi estimada em 3,236 GtCO₂-eq. Assim, a redução absoluta correspondente ficou estabelecida entre 1,168 GtCO₂-eq e 1,259 GtCO₂-eq, 36,1% e 38,9% de redução de emissões, respectivamente.” (MMA, s.d.).

O episódio de alta do desmatamento para 2008 já era esperado. Em julho de 2007, pouco antes do Inpe revelar os dados de desmatamento do período anterior (2005-2006), André Lima – que vinha do ISA e foi nomeado diretor do Departamento de Articulação de Ações da Amazônia, alocado na Secretaria-Executiva, para onde Capobianco havia migrado com a reforma ministerial – fez uma avaliação dos dados do desmatamento e concluiu que esse iria aumentar principalmente pelos seguintes motivos: aumento do preço de *commodity* agrícola, aumento do processo de grilagem e eleição municipal no ano seguinte.¹¹ A estratégia de colocar o Ibama e a Polícia Federal na rua, fiscalizando e controlando, não funcionaria para aquele ano pois essa ação não estava mais sendo efetiva. Foi chamada, por isso, uma reunião de emergência com a presença de Dilma Rousseff, a então ministra da Casa Civil, e de ministros de outras áreas, como o do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa).

Lima foi realocado no Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento – também da Secretaria-Executiva do MMA – e em três meses preparou um pacote de ações a serem implementadas pelo governo.¹² Em dezembro de 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva publicou o decreto 6.321, que dispunha sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia e previa que o MMA editaria anualmente portaria com lista de municípios que desmataram na Amazônia, a “Lista Negra dos Municípios”.

Esse decreto foi acompanhado de resoluções do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Banco Central que determinavam corte de crédito rural para os municípios da Lista Negra. Havia, ainda,

¹¹ O ex-Ministro de Meio Ambiente, Carlos Minc, no período em que exercia o cargo (2008-2010), informou que, em momentos de eleições municipais, o desmatamento tende a aumentar em função da hesitação de governadores em aplicar multas e embargar terras para não gerar suscetibilidades políticas. O MMA publicou dados do desmatamento que confirmam a informação fornecida pelo ex-Ministro (PIRES, 2008).

¹² O tripé da agenda de combate ao desmatamento era estruturado pelos dirigentes do Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento/MMA (André Lima), do Serviço Florestal Brasileira (Tasso Azevedo) e da Diretoria de Áreas Protegidas do Ibama (Flávio Montiel). Todos vindos de ONGs.

corresponsabilidade para as empresas que comprassem *commodities* de origem ilegal. Em abril de 2008, todas as normas estavam publicadas e, em 2009, conforme observado no gráfico 1, o índice de desmatamento voltou a cair. Em termos de políticas públicas, o decreto foi bastante efetivo, mas no que se refere ao jogo político, foi prejudicial ao PT, conforme narra entrevistado:

[...] a gente conseguiu o resultado que queria que batia de frente com os interesses da Amazônia. Quem estava pagando campanha eleitoral na Amazônia? O desmatamento, é ele que pagou a campanha eleitoral de 2008. Com aquela pesquisa que a gente fez da lista dos municípios críticos, o PT perdeu eleição em municípios que a gente colocou como desmatadores. Isso gerou pressão em cima dos governadores. Tem município do MT que perdeu investimento. Teve indústria que ia implementar uma planta de alimentos, mas deixou de implementar porque o município estava na Lista Negra. Teve impacto forte na área econômica: 4 bilhões de reais de crédito que deixaram de ir para a Amazônia, para a pecuária. Então, nós mexemos pra valer. Os governadores ficaram furiosos porque teve uma intervenção forte. (Entrevista 4, 8/4/2013).

Outro entrevistado, também dirigente do MMA, faz relação direta desse evento político com a saída da Marina Silva do MMA, a ver:

Nós sempre fomos solidários com o governo, mas sempre na perspectiva nossa institucional. Isso não é muito comum, pois os Ministérios tentam agradar ao Palácio [do Planalto] com soluções rápidas para casos complicados e nós não éramos assim. Agora, quando isso mudou e nos fez sair do governo? Foi quando percebemos que haveria um retrocesso na agenda. Pois apesar de você ter dificuldades para avançar a agenda, para nós, estava valendo. Mas, no momento que percebemos que haveria um retrocesso – e esse retrocesso foi anunciado pelo presidente Lula, numa reunião com governadores da Amazônia, em que o Lula disse publicamente, respondendo ao Maggi, que mudaria o decreto de dezembro de 2007 que estabeleceu rigor enorme ao controle do desmatamento e também decidiu transferir o

PAS [Programa Amazônia Sustentável] para a SAE [Secretaria de Assuntos Estratégicos] – naquele momento, pela primeira vez, ficou claro que haveria um retrocesso. Ele não deu chance para Marina, ele não negociou o decreto, ele anunciou publicamente que mudaria o decreto. Nós decidimos que não dava mais para ficar. A saída do governo, para nós, foi a forma que utilizamos para que ele não alterasse o decreto. Se saíssemos antes que ele alterasse o decreto, nós poderíamos conseguir o que queríamos. Se saíssemos depois, seria um fracasso. (Entrevista 21, 2/4/2014).

A primeira dessas duas narrativas expõe uma condição *sine qua non* para os partidos políticos: a importância do mercado eleitoral e a conquista de votos. O que os entrevistados revelam é que o governo estava disposto a sacrificar uma política pública eficaz para rever as perdas eleitorais que aconteceram em função do acirramento das normas de combate ao desmatamento na Amazônia. Essa política era o foco de atenção e de luta de Marina Silva e era o resultado de uma agenda que vinha da sociedade civil: uma política pública implementada por ambientalistas que confrontava diretamente a agenda da agricultura patronal, dentre outras pautas do governo, e se opunha aos interesses de empresários ruralistas.

Com a mudança de perspectiva do governo para atender ao agronegócio, Marina apresentou sua carta de exoneração do cargo de ministra em 13 de maio de 2008. Para um dirigente do MMA, ocorreu um processo de perda de legitimidade dentro do governo (Entrevista 4, 8/4/2013). Naquele período, a chanceler alemã Angela Merkel estava de visita ao Brasil e, perguntada sobre a saída de Marina Silva do governo, fez votos para que o presidente não mudasse a orientação ambiental. Os ambientalistas creditam a esse fato político a desistência do presidente de mudar o decreto, que permaneceu como estava e se tornou uma diretriz central (Entrevista 21, 2/4/2014).

Fato curioso no depoimento anteriormente citado é que o entrevistado, que formava o grupo de apoio, de defesa de projetos e de trajetória em comum com Marina Silva, colocou que eles eram solidários ao governo, mas que seguiam orientações próprias em suas funções no MMA, revelando certa independência do resto do governo. Ele complementou:

Nossa permanência no MMA foi sempre avaliada numa perspectiva de custo benefício. Em vários momentos, tivemos crises, como a dos transgênicos. Em vários momentos, nós avaliamos as dificuldades e as possibilidades de avançar com a agenda socioambiental. [...] não houve nenhum caso que deixamos de lado um aspecto relevante para atender ao Palácio. Isso, obviamente, cria um desconforto. Vinha a pergunta: vocês são ou não do governo? Nós somos do governo, mas fazemos o procedimento certo [...] (Entrevista 21, 2/4/2014).

Tal situação vinha criando desgastes à permanência de Marina Silva e sua equipe no governo do PT. Representantes do partido revelaram que esse comportamento os afastou da gestão da ministra, tanto em termos de participação no seu ministério como em relação a apoio político (Entrevista 38, 5/6/2014; Entrevista 18, 28/11/2013). Com isso, a ministra se tornava mais livre para se associar a grupos da sociedade civil, mas se desgastava com seu partido. No segundo mandato do presidente Lula, que começou em 2007, Marina Silva foi a última ministra a ser anunciada. Na primeira gestão, ela fora a segunda.

Durante os cinco anos que coordenaram o MMA, Marina Silva e seu grupo alcançaram larga aprovação das ONGs ambientalistas. Conforme relataram entrevistados, essa gestão implementou o projeto da sociedade civil (Entrevista 5, 13/1/2015; Entrevista 30, 26/5/2015). Outro entrevistado revelou que, “já no primeiro ano, o sucesso do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento deu um resultado tão forte para o governo que isso alavancou nossa credibilidade e a capacidade de trabalhar, e nós usamos esse cacife para alavancar várias áreas do governo” (Entrevista 21, 2/4/2014). Mas também houve críticas à gestão, como nos casos sobre os transgênicos e o licenciamento do Rio Madeira.¹³ Outras duas agendas importantes avançaram durante o período, em função do PPCDAm: a lei de gestão de florestas públicas e a estruturação da carreira burocrática de analista ambiental. Essa situação evidenciava a competência técnica e política de duas figuras extremamente ativas na área ambiental e da equipe que formaram.

¹³ Para mais informações sobre esses casos, ver Oliveira (2016).

4. Considerações finais

A nomeação de Marina Silva para chefiar a pasta ambiental do governo do Partido dos Trabalhadores configurou uma oportunidade importante para que lideranças do movimento ambientalista ocupassem posições políticas de destaque no MMA e implementassem uma agenda compatível com o projeto que defendiam na sociedade civil. Isso aponta para um regime político aberto à influência de movimentos sociais. A ministra, por sua vez, construiu reputação política e social, em nível nacional e internacional, tão positiva e importante que pesava a seu favor nas negociações necessárias com o núcleo do governo, o que lhe possibilitou também certa autonomia em relação à composição de seu ministério e às diretrizes governamentais a serem implementadas.

A equipe formada pela ministra – com trajetória compatível com seus ideais e com competência técnica das mais elogiosas – favoreceu a articulação técnica e política para o êxito da política de combate ao desmatamento na Amazônia. A liderança de Marina Silva e de Capobianco, pensando e articulando o plano, e a capacidade técnica da equipe no segundo escalão, como a ação estratégica de André Lima e os conhecimentos de Maurício Mercadante, foram essenciais para fazer o PPCDAm acontecer e obter sucesso em seus propósitos. A equipe responsável pelo desenho e condução do plano entre 2004 e 2007, tanto em nível de alto e médio escalão quanto da elite dirigente, foi prioritariamente formada por um perfil militante, de pessoas que acumularam experiências em organizações da sociedade civil, mas também com experiências no corpo estatal. Com isso, se observa que a variação de perfil do dirigente público pode ser benéfica à implementação de políticas públicas, especialmente se a expertise só é encontrada na sociedade. O subsistema da política ambiental funciona com a inclusão de atores de diferentes setores, numa ação em rede que vincula agentes de campo social e político.

A ocupação de cargos públicos por militantes de movimentos sociais possibilitou o desenho e a implementação de uma política inovadora e extremamente eficiente para os padrões da política ambiental brasileira. Essa política pública, o PPCDAm, é o resultado do acúmulo de experiências profissionais desses atores e de sua concepção de mundo, tanto que, quando ela foi ameaçada, aqueles por ela responsáveis preferiram não mais

fazer parte do governo. É uma política que bate diretamente de frente com interesses econômicos, de caráter confrontacional marcante.

Para obter sucesso em sua implementação, foi necessária articulação entre capacidade técnica – característica marcante dos movimentos sociais no caso apresentado, especialmente de Capobianco – e política, garantida pela experiência de Marina Silva. Tudo isso ocorreu num regime político que se mostrava favorável à ação dos movimentos sociais, no qual o subsistema da política ambiental incluía atores de diferentes setores, e pela capacidade técnica e de articulação vinda dos movimentos sociais. Para o caso apresentado, conhecer o perfil dos ocupantes de cargos públicos foi crucial para entender o sucesso da política pública mais significativa da área ambiental no Brasil.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera *et al.* Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Revista Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 1, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal*. Brasília: Casa Civil, 2004.

DIANI, Mario. The concept of social movement. *The Sociological Review*, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 3, p. 219-250, 2010.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*: participação de Camila Lameirão. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

GEDDES, Barbara. Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, New York, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margareth. *Greening Brazil*: environmental activism in state and society. Durham: Duke University Press, 2007.

LOPEZ, Félix Garcia. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015. Volume 1.

LOPEZ, Félix Garcia *et al.* Partidos, facções e a ocupação de cargos de confiança no executivo federal (1999-2011). GT 3 Estudos legislativos: avanços e perspectivas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013. *Anais [...]* Águas de Lindóia/SP: ANPOCS, 2013.

LOPEZ, Félix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Cargos de Confiança, partidos políticos e burocracia federal. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, p. 33-42, 2015a.

LOPEZ, Félix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Como são nomeados cargos de confiança no governo federal. In: BASSOTTI, Ivani Maria *et al.* (org.). *Uma nova gestão é possível*. São Paulo: FUNDAP, v. 1, 2015b.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MELUCCI, Antonio. *Challenging codes*: collective action in the information age. Nova York: Cambridge University Press, 1996.

MMA. Reestruturação do MMA define com clareza competências de cada secretaria. 26/04/2007. Disponível em <http://www.mma.gov.br/informma/item/4061-reestruturacao-do-mma-define-com-clareza-competencias-de-cada-secretaria>. Acesso em 08 ago. 2015.

MMA. Política Nacional sobre Mudança do Clima, s.d. Disponível em <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>). Acesso em 05 set. 2015. OLIVEIRA, Marília Silva de. *Movimento para as instituições: movimento ambiental, partidos políticos e a liderança de Marina Silva*. 2016. 303 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PIRES, Carol. Eleições contribuem para aumento do desmatamento, diz Minc. *Último Segundo*. 29/09/2008. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/eleicoes-contribuem-para-aumento-do-desmatamento-diz-minc/n1237690088412.html>. Acesso em 05 set. 2015. RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, Utah, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

TATAGIBA, Luciana Ferreira; ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, 2018.

THENÓRIO, Iberê. Reestruturação do MMA prioriza comando e controle, avalia ex-secretário. *Repórter Brasil*, 27/04/2007. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/2007/04/reestruturacao-do-mma-prioriza-comando-e-controle-avalia-ex-secretario/>. Acesso em 08 ago. 2015.