

Conflitos na delimitação territorial do Bioma Mata Atlântica

Marília Steinberger
(Professora de Geografia Política do GEA/UnB e pesquisadora do CNPq.
Doutora em Planejamento Urbano e Ambiental – USP)

Rafael Jacques Rodrigues
(Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente.
Mestre em Geografia – UFMG)

Resumo

Este artigo analisa a tramitação da Lei da Mata Atlântica no Congresso Nacional Brasileiro e sua regulamentação (1992-2008) para identificar as relações de poder entre os atores que participaram do jogo parlamentar e os interesses que prevaleceram na delimitação do bioma. Embora a delimitação territorial mais abrangente – defendida por ambientalistas – tenha predominado, permanecem os múltiplos interesses antagônicos de diferentes agentes sociais sobre o uso desse território.

Abstract:

This article analyzes the approval of the Atlantic Forest Law at the Brazilian National Congress and its regulation (1992-2008) to identify the power relations among actors that took part in the parliamentary game and the interests that prevailed at the delimitation of the biome. Although the broader territorial delimitation – defended by environmentalists – predominated, multiple contrary interests from different social agents remain over the use of this territory.

Recebido 03/2010
Aprovado 04/2010

Palavras-chave: Mata Atlântica, Território, Poder.

Key-words: *TAtlantic Forest, Territory, Power.*

rtia@solar.com.br

rafaeljac@gmail.com

Introdução

A Mata Atlântica, considerada o bioma mais ameaçado do Brasil, possui uma história de degradação que se entrelaça à formação sócio-espacial do país. Berço da colonização portuguesa, é palco de atividades industriais e urbanas que, em conjunto com as atividades rurais, comandam a economia brasileira. Parcela expressiva de população, inclusive povos indígenas e de culturas tradicionais como os caiçaras, vive no território da Mata Atlântica. Não obstante essa apropriação intensiva do bioma tenha reduzido significativamente sua cobertura original, a biodiversidade ainda existente é fundamental para o abastecimento de água e para a regulação do clima e do solo.

Interesses conflituosos de diferentes agentes sociais estão envolvidos tanto no uso como na conservação, preservação e regeneração do bioma. Tais conflitos foram explicitados no decorrer do processo de sua delimitação que teve início em 1992, passou pela aprovação da Lei da Mata Atlântica em 2006 e pela regulamentação em 2008, culminando com o lançamento do Mapa de Aplicação da Lei em 2009.

Nesse contexto, no presente artigo, pressupõe-se que a referida delimitação possui um inerente caráter territorial. Embora esse caráter não seja reconhecido nos documentos legais e nas discussões efetuadas, o termo “delimitação territorial” será doravante utilizado para enfatizar que, de fato, toda delimitação é sempre territorial. Cabe então perguntar: interesses de que agentes sociais prevaleceram na delimitação territorial vigente?

Para abordar essa questão, primeiramente apresentam-se as controvérsias em torno da delimitação territorial do bioma. Em seguida, realizam-se reflexões teóricas sobre território, poder e atores a fim de embasar o caráter territorial do tema. Por último, analisam-se os passos da tramitação da matéria no Congresso Nacional com o intuito de compreender o “jogo parlamentar” subjacente à estratégia política construída pelos atores que representaram os interesses dos agentes sociais na delimitação territorial do bioma.

Controvérsias sobre a delimitação territorial do Bioma Mata Atlântica

Durante muito tempo, a expressão “Mata Atlântica” foi utilizada de maneira ampla para designar as formações florestais que se localizam nas proximidades da costa brasileira. Para Dean (1996), essa floresta basicamente litorânea que adentrava o interior do território era, na sua origem, diversificada e contínua.

O inegável avanço das discussões realizadas na primeira metade do século XX por Gonzaga de Campos, Alberto Sampaio e Lindalvo Bezerra, sintetizadas por Veloso (1991) em um Sistema Universal de Nomenclatura, não tornou homogêneo nem tampouco consensual o entendimento da expressão “Mata Atlântica”. Ainda hoje, coexistem várias posturas científicas sobre esse entendimento.

No centro dessas discussões, aparecem dois tipos de delimitação territorial que seguem critérios distintos para definir a extensão do Bioma Mata Atlântica. De um lado, estão autores como Câmara (1991) defensores de que, apesar das formações florestais distintas, é pertinente adotar o termo Mata Atlântica em uma concepção mais abrangente, capaz de englobar o conjunto dessas múltiplas formações. De outro lado, para Joly, Leitão Filho e Silva (1991), o termo Mata Atlântica não é adequado para classificar formações florestais não uniformes e descontínuas, pois provoca um falso entendimento de homogeneidade. Para eles, a Mata Atlântica seria constituída apenas por três formações: as matas de planícies litorâneas, as matas de encosta e as matas de altitude. Além disso, Leitão Filho (1993) afirma que ela deveria se restringir à floresta ombrófila densa, concentrada no litoral do país.

Essas citações não esgotam as discussões científicas. Porém, os dois tipos de delimitação territorial mencionados foram a base de diferentes posições políticas no tocante à extensão da Mata Atlântica desde a década de 1990. Nesse sentido, ciência e política se interpenetraram compondo uma complexa arena de disputas engendradas no processo de delimitação territorial do bioma.

O primeiro tipo de delimitação citada foi fortalecido a partir da Reunião Nacional sobre os Ecossistemas Naturais da Mata Atlântica, ocorrida em São Paulo em 1990, na qual participaram técnicos, pesquisadores e especialistas que tinham o objetivo de propor critérios de delimitação territorial do bioma. Organizações da sociedade civil, como a Fundação SOS Mata Atlântica¹ – promotora da referida reunião – articularam esforços no sentido de buscar uma base científica para apoiar posições políticas voltadas aos anseios de delimitar uma área maior possível do território, em razão do avançado estágio de degradação.

Portanto, essas organizações da sociedade civil desempenharam papel relevante para consubstanciar uma proposta de delimitação territorial do Bioma Mata Atlântica que passou a ser defendida por ambientalistas e foi encampada no Projeto de Lei (PL) 3.285/92². Prevendo que um PL dessa natureza envolveria negociações alongadas, o Poder Executivo do Governo Federal, respaldado por debates do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), decidiu criar um instrumento legal temporário para não deixar em aberto a proteção da Mata Atlântica. Assim, resgatou o Decreto n.º. 99.547/90³, ainda sem uma delimitação definida, e editou um novo Decreto que recebeu n.º. 750/93⁴, no qual se adotou o termo Domínio da Mata Atlântica (DMA) para designar uma delimitação territorial mais abrangente, mostrada na tabela a seguir.

Tabela Área da Mata Atlântica por Unidade da Federação (UF)

UF	Área UF Km ²	Área Original (DMA)	
		Km ²	%
AL	27.933	14.529	52,01
BA	567.295	177.924	31,36
CE	146.348	4.878	3,33
ES	46.184	46.184	100,00
GO	341.290	10.687	3,13
MS	358.159	51.536	14,39
MG	588.384	281.311	47,81
PB	56.585	6.743	11,92
PE	98.938	17.811	18,00
PI	252.379	22.907	9,08
PR	199.709	193.011	96,65
RJ	43.910	43.291	98,59
RN	53.307	3.298	6,19
RS	282.062	132.070	46,82
SC	95.443	95.265	99,81
SE	22.050	7.155	32,45
SP	248.809	197.823	79,51
Total	3.428.783	1.306.421	38,10

1 Organização não governamental criada em 1986.

2 Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. De autoria do Deputado Federal Fábio Feldmann, PSDB-SP.

3 Dispõe sobre a vedação do corte e da respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica.

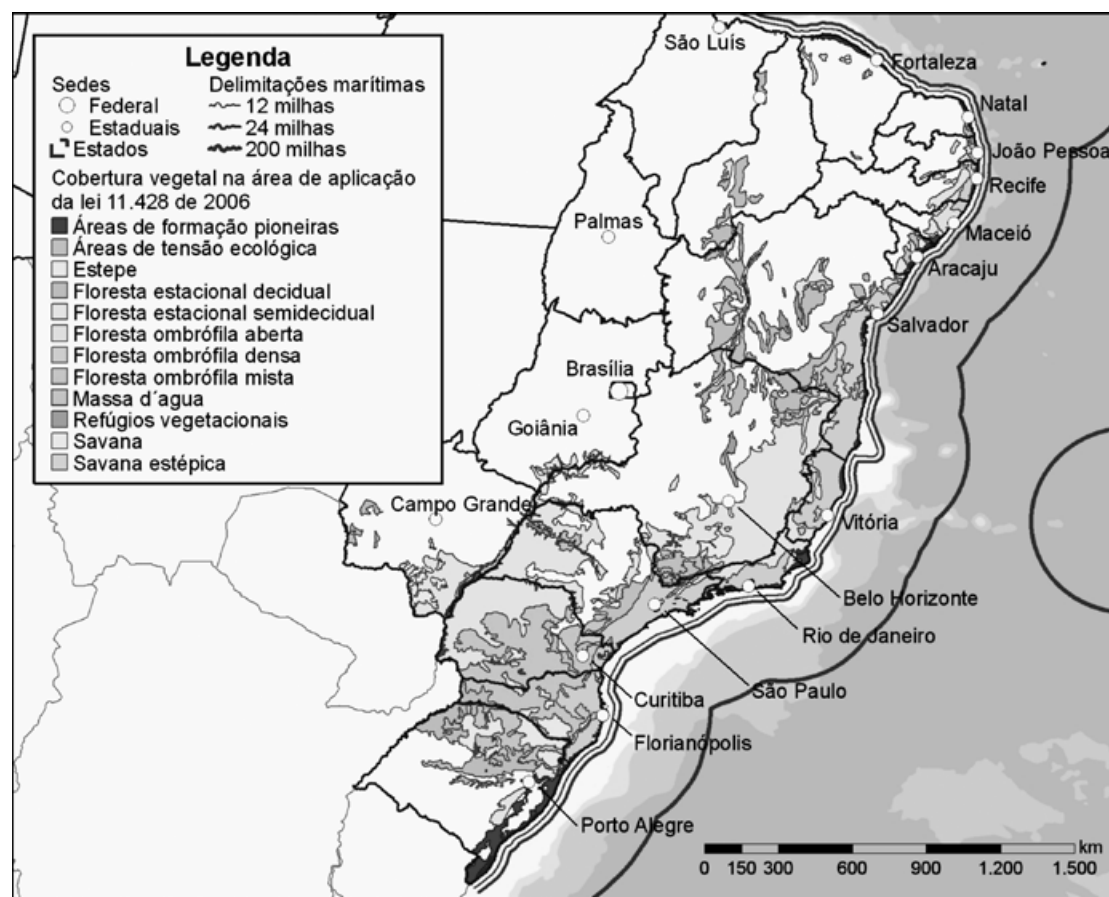
4 Decreto de 10 de fevereiro de 1993 que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

Fontes: IBGE e ISA, 1999; Conselho Nacional Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, (2004). Disponível em: <http://www.rbma.org.br/anuario/mata_02_estados.asp>. Acesso em: 07/05/2009.

Conforme se pode observar na tabela, a área do DMA englobava 1.306 km² distribuídos em 17 estados, e equivalia a 15% do território brasileiro. Em termos relativos, os estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e São Paulo possuíam mais de 70% de suas áreas na Mata Atlântica, enquanto em termos absolutos destacavam-se Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul.

A despeito da edição do decreto de 1993, a tramitação do PL demonstrou que a delimitação territorial mais abrangente não era uma questão pacífica. Ao contrário, foi objeto de PLs alternativos que a questionaram sob o argumento de que deveriam ser utilizados critérios de delimitação mais restritos, retomando a discussão científica de Joly, Leitão Filho e Silva. Esse embate percorreu todo o processo parlamentar de negociação do PL até a aprovação da Lei n.º. 11.428/2006⁵, regulamentada pelo Decreto n.º. 6.660/2008⁶, que referendou a delimitação territorial mais abrangente no mapa elaborado em 2009 por força de determinação legal⁷ (figura 1).

Figura 1 Mapa da Área de Aplicação da Lei n.º. 11.428/2006



5 Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

6 Regulamenta a Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

7 O Mapa mostra a cobertura vegetal conforme sua configuração original. Apresenta a distribuição das distintas tipologias que integram a área passível de aplicação da lei. Utilizou como base os mapas de vegetação e de biomas do Brasil elaborados pelo IBGE em 2004.

Fonte: IBGE (2008).

A constatação de que no marco legal adotado prevaleceu a delimitação mais abrangente da Mata Atlântica enseja reflexões teóricas sobre território, poder e atores a fim de demonstrar o caráter territorial que está envolvido nesse debate. Esse caráter está presente nos conflitos de poder entre atores que utilizaram estratégias e táticas para definir os limites do bioma. Limites que, em última análise, constituem o seu território.

Reflexões teóricas sobre território, poder e atores

Embora na seção precedente tenha se dado destaque ao termo “delimitação territorial”, cumpre observar que em nenhum dos documentos legais mencionados há uma referência explícita a esse termo. Isso significa que os debates em torno do entendimento da Mata Atlântica e dos limites do bioma ocultaram o caráter territorial que lhe é inerente.

O conceito de território é amplamente estudado pelas Ciências Sociais com uma pluralidade de acepções inseridas em áreas de conhecimento como a Geografia, a Antropologia e as Relações Internacionais. Reconhecendo essa pluralidade, Haesbaert (2006) identifica duas perspectivas. A primeira trata o território como materialidade e se divide nas seguintes vertentes: a naturalista (território natural), a jurídico-política (normas que determinam os contornos e as práticas territoriais) e a econômica (território enquanto fonte de recursos). A segunda perspectiva está relacionada aos sentimentos que o território inspira, a exemplo do medo de ser dele excluído ou da satisfação de usufruí-lo.

O tema desse artigo sugere que a vertente econômica é a mais apropriada para expressar os conflitos ocorridos nos debates sobre o Bioma Mata Atlântica. Um de seus expoentes, Godelier (1984, p.112 – *trad. nossa*), refere-se ao território como fonte objetiva de recursos. Segundo o autor, é “por meio do território que uma sociedade reivindica e garante, a todos ou a parte de seus membros, direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que deseja e é capaz de explorar”.

Esse enfoque permite inferir que os direitos de acesso, controle e uso não são necessariamente equânimes e geram conflitos territoriais. Assim, recursos naturais como a água, as florestas, o petróleo e os minerais, por serem finitos, escassos e desigualmente distribuídos, estão circunscritos a frações específicas do território, cujo acesso é cada vez mais pautado por interesses conflitantes. Becker (2005, p.74) ilustra essa ideia ao ressaltar a importância do “valor estratégico da riqueza localizada, *in situ*”. Um outro conflito territorial está no fato de que atores públicos e privados, com intencionalidades e perspectivas de ação próprias, almejam o controle sobre os recursos e o fazem por meio da propriedade da terra. Entretanto, como a propriedade nem sempre garante o seu livre uso, surge o conflito territorial das limitações instituídas por normas que se traduzem em restrições ambientais ao uso (PULNER, 2007) ou até mesmo ao uso recusado, sinônimo de “insurgência do uso” (SEABRA, 1996, p.79).

Em resumo, o território entendido como fonte de recursos possibilita discutir os conflitos territoriais relativos ao acesso ou restrição de acesso, ao maior ou menor controle e à permissão ou negação de uso decorrentes de uma dada delimitação territorial da Mata Atlântica. Nesse sentido, pode-se dizer que os conflitos territoriais representam manifestações de poder dos agentes sociais sobre o território da Mata Atlântica. Em outras palavras, território além de fonte de recursos é também fonte de poder.

Uma noção clássica de poder é a weberiana, que diz respeito à capacidade de grupos ou indivíduos fazerem suas vontades prevalecerem sobre as demais por meio de mando e obediência. Weber assinala que “poder significa a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação

social” (WEBER, 1982, p. 43). Para Dahl (1957) o poder é um instrumento que os atores possuem e usam no sentido de modificar o comportamento de terceiros. Já Arendt analisa o poder como resultado da ação coletiva de um grupo. A autora parte do pressuposto de que o poder está na capacidade humana de agir em conjunto, e “sua legitimidade deriva mais do estar junto inicial do que de qualquer ação que possa seguir-se” (ARENDDT, 2001, p. 41).

Dialogando com esses autores, é possível deduzir que a noção de poder, seja como a capacidade de impor ou como instrumento de influência ou ainda como resultado da ação coletiva, tem um caráter territorial que lhe é inerente e pode ser aplicada no caso da Mata Atlântica. De fato, o território está “associado à idéia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas” (ANDRADE, 1995, p. 19).

Essa relação entre território e poder é uma relação assimétrica de forças protagonizada por inúmeros atores. Becker assevera que “o poder é multidimensional” (BECKER, 1983, p. 2). Raffestin complementa ao dizer que “múltiplos atores delimitam, constroem, destroem e alteram os territórios, sempre com base em suas intencionalidades” (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Tal afirmação autoriza a supor que por trás da delimitação territorial da Mata Atlântica há distintas intencionalidades defendidas pelos vários atores envolvidos.

O conjunto de citações sobre o território e sobre os conflitos territoriais gerados pelos direitos de acesso, controle e uso dos recursos, acrescido das noções de poder e atores, foi objeto do pensamento de Milton Santos em algumas obras. Entretanto, o autor diferencia território de território usado, ao explicar que: “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações” (SANTOS, 1994, p. 16). Para ele, “as ações são cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar”. Daí a necessidade de distinguir os “atores que decidem e os outros” (SANTOS, 1996, p. 72). Além disso, ressalta que o território é formado por ações político-normativas (SANTOS, 2002). Considera, ainda, que o território é um “campo de forças” (SANTOS, 1999, p. 18) e que é fundamental perceber “como o território é usado: como, onde, por quem, por que, para quê” (SANTOS, 2001, p. 20).

Esse roteiro de perguntas evidencia as motivações dos agentes sociais usuários do território para exercer poder participando do processo decisório sobre a normatização de assuntos que interferem na sua liberdade de ação, como é o caso da delimitação da Mata Atlântica. Bachrach e Baratz (1962, 1963) consideram que o exercício do poder está ligado ao controle da agenda decisória que passa pela negociação política para legitimar a resolução de conflitos. Tal negociação inclui estratégias e táticas que vão desde a cooperação até o confronto, envolvendo a conciliação de interesses. Conforme sublinhado por Zhouri (2005), os problemas ambientais, tratados como interesses, tornam-se passíveis de negociação entre atores que representam agentes sociais.

As estratégias e as táticas constituem elementos interligados que subsidiam o comportamento dos atores. Para Simonsen, “uma estratégia é um plano completo de jogo. Esse plano deve indicar como o jogador escolherá cada um dos seus lances, conforme a evolução do jogo” (SIMONSEN, 1994, p. 409). Por outro lado, a tática está relacionada à seleção da ação mais adequada em uma determinada situação e pode se manifestar na flexibilização de interesses que viabilizem uma troca entre os envolvidos.

Há, portanto, uma lógica de *trade-off* político, ou seja, de trocas políticas, que é regida pela prática de barganha na qual os atores definem as “regras do jogo” de acordo com seus interesses, vontades

e possibilidades de persuasão dos demais (GOLDBERG et. al., 1992). O jogo parlamentar a seguir analisado mostra que o caráter territorial da delimitação do Bioma Mata Atlântica foi a essência de uma longa barganha política.

O jogo parlamentar na tramitação da Lei da Mata Atlântica

A tramitação da Lei da Mata Atlântica durou mais de quinze anos. Nela estiveram envolvidos diversos agentes sociais que foram representados por atores no âmbito do Congresso Nacional. Um levantamento⁸ sobre os debates havidos nas inúmeras sessões da Câmara e do Senado permite identificar três grupos de agentes cujo poder estava colocado na mesa de negociação.

O primeiro grupo é composto por produtores rurais nos quais se incluem os agropecuaristas. Na voz corrente, são chamados de ruralistas. Outro grupo compreende os industrialistas que exploram os recursos naturais, a exemplo dos vinculados ao setor madeireiro, de papel e celulose e de carvão vegetal. Por fim, o terceiro grupo é o dos ambientalistas que, em princípio, se caracterizam por serem defensores do meio ambiente. Entre eles estão intelectuais e cientistas, além de ativistas de movimentos sociais e técnicos governamentais. Embora não presente no mencionado levantamento, cabe registrar a existência de um grupo ligado aos interesses urbanos do setor imobiliário.

Os referidos grupos, apesar de rotulados como se fossem homogêneos, não o são. Seus porta-vozes uniram-se em torno de um objetivo comum que se configurou como oportuno no debate específico sobre a “utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica”. A título de ilustração, os ruralistas como um todo não têm uma postura monolítica. O mesmo acontece com os industrialistas e os ambientalistas. Portanto, sua atuação em grupos nada mais foi do que uma estratégia política construída paulatinamente para dar margem a barganhas.

Tal estratégia foi utilizada pelos parlamentares que, desde o início, advogavam duas posições antagônicas, a saber: os prós e os contra o PL 3.285/92, que encampava a proposta de uma delimitação territorial mais abrangente e, conseqüentemente, mais restrições ao uso do território do Bioma.

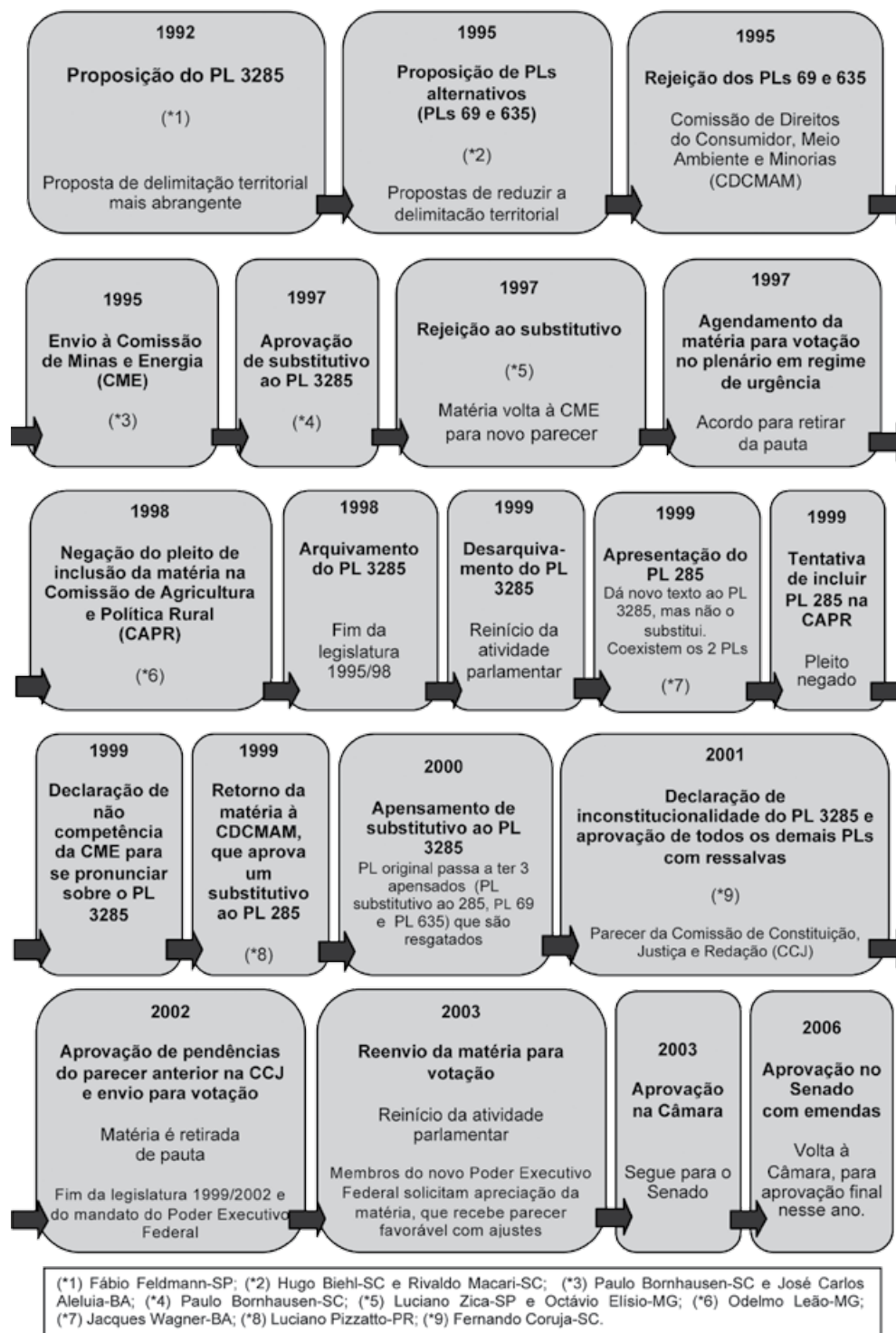
O levantamento realizado mostra quem foram os atores que se filiaram a cada uma dessas posições. Ao longo do período, 23 deputados participaram mais diretamente das discussões do Plenário, sendo 10 prós e 13 contra, distribuídos em praticamente todos os partidos políticos. Entretanto, chama a atenção o fato de que os representantes de alguns partidos foram totalmente a favor (PT, PV, PC do B e PSOL) e de outros totalmente contra (PPR, PPB, PPS, PTB e PP) enquanto os do PFL e do PMDB foram predominantemente contra e os do PSDB predominantemente a favor⁹. Por fim, mostra ainda que, apesar do território do Bioma estender-se por 17 estados, apenas 8 tiveram representantes ativos, sendo a maioria deles do Sul-Sudeste, dos quais grande parte originária de Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Esses atores, no conjunto, tiveram papéis mais ou menos relevantes no decorrer da tramitação, sintetizada no diagrama da figura 2.

Nas caixas do diagrama, constam como marcos temporais os anos mais significativos da tramitação e como marcos jurídicos os instrumentos legais (PL, substitutivo e parecer), além das instâncias institucionais (comissões). Na parte superior de cada caixa, em negrito, estão os passos da tramitação que se referem às ações principais, complementadas abaixo por informações sobre o teor e a remissão aos parlamentares autores de PLs ou mais influentes em alguns desses passos.

8 Baseado em informações dos sítios eletrônicos do Congresso Nacional - <http://www.camara.gov.br> e <http://www.senado.gov.br>. Acessados de fevereiro a maio de 2009. Foram analisadas 19 sessões do Plenário, além de pareceres de comissões, requerimentos de parlamentares e despachos da matéria.

9 Alguns desses partidos foram fundidos e outros mudaram de nome.

Figura 2 Diagrama de tramitação da Lei da Mata Atlântica de 1992 a 2006



Tal diagrama revela que a estratégia política adotada centrou-se em três táticas: a argumentação dúbia sobre a delimitação territorial do bioma, a alternância de comissões e a influência do Poder Executivo Federal sobre o Legislativo. Essas táticas refletem as ações dos representantes de ambas as posições para obstruir ou desobstruir o avanço da discussão da matéria.

Com relação à primeira tática, em vários momentos propôs-se mudar a delimitação territorial originalmente sugerida no PL, a exemplo dos PLs 69 e 635, propostos em 1995 e resgatados em 2000. As seguintes falas de alguns parlamentares ilustram o conflito entre defensores da delimitação mais abrangente e mais restrita:

A preservação do meio ambiente é de interesse de todos os brasileiros. O Decreto nº 750, todavia, ao definir as formações florestais constitutivas da Mata Atlântica, o fez ampliando os limites, abarcando outras regiões fitoecológicas diversas. Assim, por exemplo, toda a área dos Estados sulinos tornou-se Mata Atlântica por obra do citado. O que nos faz propor o presente Projeto de Lei (PL 635) é o fato que tal procedimento estende, a todas essas regiões, a vigência dos severíssimos impedimentos e limitações impostas pelo aludido Decreto, ao uso dos recursos florestais e à utilização alternativa dos solos, interferindo desastrosamente sobre importantes segmentos produtivos, cujas atividades estão, de fato, sujeitas ao cumprimento de legislação ordinária (Rivaldo Macari, PMDB-SC, 1995) (grifo nosso).

O que está em debate no momento, ao se discutir a elaboração de uma legislação para a Mata Atlântica, não são preocupações de natureza científica. O que está em discussão é a conservação do que resta das florestas tropicais e subtropicais que cobriam as regiões nordeste, sudeste e sul do país e foram totalmente destruídas desde o início da colonização portuguesa. O que preside as propostas recentes de uma legislação para a Mata Atlântica é a preocupação com a sua conservação, no mais amplo e profundo sentido do termo, isto é, tendo em vista a manutenção e melhoria das condições de vida da população atual e das gerações futuras. Não há a menor sombra de dúvida de que todos os grandes cientistas, brasileiros e estrangeiros, que propuseram uma classificação da vegetação para o Brasil, defenderiam ardentemente a mais ampla definição possível para o termo Mata Atlântica (Wilson Branco, PMDB-RS, 1995) (grifo nosso).

Embora reconheçamos a necessidade de conservação da Mata Atlântica, através do uso racional e sustentável dos seus recursos naturais, o Decreto 750/93 estabelece dificuldades ou impedimentos ao desenvolvimento de atividades produtivas essenciais às comunidades que ali vivem e que representam mais de 60% da população brasileira (Paulo Bornhausen, PFL-BA, 1997) (grifo nosso).

É um projeto importantíssimo para o Brasil, para a nossa história, mas não conseguimos chegar a um acordo com os ruralistas e os produtores agrícolas. A falta de um acordo se deve à questão de uma definição sobre os domínios da Mata Atlântica. Na nossa concepção, a Mata Atlântica é mais ampla do que na concepção das pessoas que discutiram conosco (Fernando Gabeira, PV-RJ, 1997) (grifo nosso).

Somos de Santa Catarina. As atividades agrícolas e florestais têm peso significativo na economia do Estado e são responsáveis por uma grande oferta de empregos à população. Tínhamos todos os motivos para ser contrários a este projeto, pois 100% do território catarinense seriam considerados Mata Atlântica e a atividade produtiva ficaria sujeita a restrições (Gervásio Silva, PFL-SC, 2003) (grifo nosso).

A segunda tática da estratégia política, a alternância de comissões no âmbito da Câmara, é constatada quando no diagrama aparece, entre 1992 e 1995, a Comissão de Direitos do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e, de 1995 a 1999, as de Minas e Energia (CME) e de Agricultura e Política Rural (CAPR). Ainda em 1999 a matéria retornou à CDCMAM e depois seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) onde permaneceu de 2001 a 2002, ano em que foi enviada para votação. A transferência da matéria para a CME e a CAPR mostrou o poder das bancadas ruralista e industrialista, enquanto a sua volta para a CDCMAM representou o poder da bancada ambientalista. A justificativa da transferência para a CME foi feita “em razão das interferências do projeto na matriz elétrica brasileira” (Aleluia e Bornhausen, 1995). Já as tentativas de enviar a matéria para a CAPR não foram objeto de justificativa explícita, mas o próprio nome da Comissão indica a obviedade da proposta.

A última tática identificada na estratégia política diz respeito à relação entre o Executivo e o Legislativo. Ficou evidenciada principalmente em dois momentos: logo no início da tramitação, com a edição do Decreto n.º 750/93 e, em 2003, quando os Ministérios do Meio Ambiente e da Fazenda fizeram valer seus poderes para apreciar a matéria e emitir um parecer favorável.

O diagrama ainda revela que foram necessários quatro anos (2003-2006) para que a Lei da Mata Atlântica fosse aprovada, depois de uma intensa barganha que obedeceu a lógica de *trade-off* político. As falas a seguir expressam a acomodação de interesses e a participação de diversos setores:

Conseguimos um dos maiores avanços: dar garantia a todas as áreas – agricultura, pecuária, silvicultura – de que não terão a abrangência da lei, ou seja, quem já está produzindo terá a tranquilidade para continuar a fazê-lo (Cezar Silvestri, PPS-PR, 2003) (grifo nosso).

Essa matéria é fruto de amplo acordo, construído entre entidades ambientalistas, produtores rurais e industriais e Governo, que disponibilizou sua equipe para discussão com a Câmara de Deputados. Enfim, dele participaram todos os que interagem no espaço geográfico hoje denominado Bioma Mata Atlântica (Luiz Carreira, PFL-BA, 2003) (grifo nosso).

Hoje, podemos dizer que o projeto em pauta atende tanto aos interesses preservacionistas como aos de regeneração dos espaços atlânticos perdidos pelo desmatamento. Permite, sobretudo, a continuidade do desenvolvimento das atividades agrícolas e agroindustriais (Luiz Carreira, PFL-BA, 2003) (grifo nosso).

Sugerimos reuniões com todas as representações envolvidas no assunto: as ONGs, o Ministério do Meio Ambiente, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, enfim, todos os que na verdade tinham interesse no projeto (Wilson Santiago, PMDB-PB, 2003) (grifo nosso).

Foi uma negociação possível e importante para preservar o meio ambiente e a continuidade das propriedades agrícolas. A introdução de alguns artigos ou modificação de outros foi importante, embora a área de abrangência não seja aquela que defendíamos, mas os artigos e os parágrafos acrescentados satisfazem as partes, sim. (Odacir Zonta, PP-SC, 2003) (grifo nosso).

O antagonismo entre as duas posições antes mencionadas pode ser resumido na prosaica intervenção de um deputado: “O segmento produtivo rural achava os ambientalistas uns chatos incapazes de entender o progresso e os ambientalistas, por sua vez, acreditavam que o setor produtivo queria arrasar a Mata Atlântica” (Zezéu Ribeiro, PT-BA, 2003).

Por fim, a vigência efetiva da lei exigiu mais dois anos, entre a sua aprovação e regulamentação pelo Decreto nº. 6.660/2008, para que fossem refinados alguns aspectos fundamentais. De fato, o § 1º do Art. 1º do Decreto reflete, mais claramente do que a lei, as concessões mútuas negociadas.

Somente os remanescentes de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência do mapa definida no caput terão seu uso e conservação regulados por esse Decreto, não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa (grifo nosso).

Comentários finais

Na discussão realizada ao longo desse artigo, adotou-se um posicionamento sobre a importância do aqui denominado “caráter territorial” inerente à delimitação do Bioma Mata Atlântica. Assim, acepções teóricas de território, poder e atores, associadas ao caso empírico da Mata Atlântica, foram o fio condutor deste trabalho. Embora o referido caráter territorial do tema não fosse admitido explicitamente, defendeu-se a idéia de que estava oculto durante todo o jogo parlamentar travado para discutir o Projeto de Lei proposto em 1992, que se estendeu por mais de quinze anos. Nesse jogo, ciência e política estiveram entrelaçadas na medida em que argumentos científicos sustentaram argumentos políticos sobre a delimitação mais abrangente ou mais restrita, ambas territoriais em última análise.

Entre as perspectivas que conceituam o território, a vertente econômica de Maurice Godelier, que o aborda enquanto fonte de recursos pareceu, em princípio, a mais apropriada para expressar o debate sobre a delimitação do bioma porque trouxe os direitos de acesso, controle e uso, que, no nosso entender, geram conflitos territoriais. Esses conflitos representam manifestações do poder de agentes sociais que, de fato, disputam o acesso, o controle e o uso do território da Mata Atlântica. Reconhecê-los, significa compreender que o território, além de fonte de recursos, também é fonte de poder.

Essa abordagem, apesar de fundamental, não dá conta de identificar quem são os agentes sociais e quais são as suas intencionalidades e motivações para interferir na normatização do território da Mata Atlântica de modo a não ter sua liberdade de ação coibida. Precisa necessariamente ser complementada pela categoria “território usado”, proposta por Milton Santos, que permite evidenciar como, onde, por quem, por que e para que o território da Mata Atlântica é usado. Portanto, é o conceito de território usado que espelha o jogo parlamentar entre os atores que representam os agentes sociais.

Esse roteiro de perguntas, se aplicado à tramitação da Lei da Mata Atlântica, possibilita entender que a estratégia política adotada passou por duas fases distintas. Na primeira, entre 1992 e 2002, ruralistas e industrialistas, como usuários do território, tentaram restringir a delimitação territorial defendida pelos ambientalistas. Na fase seguinte, preocuparam-se em obter ganhos relativos à manutenção do *status quo* de suas atividades econômicas nas frações do território onde se encontram. A constatação dessas fases permite responder a questão principal suscitada no início deste artigo: interesses de que agentes sociais prevaleceram na delimitação territorial vigente? Aparentemente, a aprovação de uma delimitação territorial mais abrangente representou uma vitória para os ambientalistas. Entretanto, os conflitos territoriais mostrados no jogo parlamentar analisado estão longe de resolvidos, pois se mantém os interesses antagônicos sobre o uso do território do bioma. Tal antagonismo pode ser acirrado quando se considera que os ambientalistas, ao aprovarem a delimitação territorial mais abrangente para proteger o bioma, transformaram-se em usuários que cercearam o direito futuro de uso dos demais, pois o não-uso ou as restrições de uso também são destinações.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, M.C. *A questão do território no Brasil*. São Paulo-Recife: Hucitec/Ipespe, 1995.
- ARENDT, H. *Poder e violência*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- BACHRACH, P. e BARATZ, M.S. Two faces of power. *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4 (Dec., 1962).
- _____. Decisions and nondecisions: an analytical framework. *The American Political Science Review*, Vol. 57, N. 3, Sep. 1963.
- BECKER, B. K., et al. *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- _____. *Por que não perderemos a soberania sobre a Amazônia?*. In: Edu Silvestre de Albuquerque (org). *Que país é esse? Pensando o Brasil contemporâneo*. São Paulo: Globo, 2005.
- CÂMARA, I.G. *Plano de Ação para a Mata Atlântica*. São Paulo: SOS Mata Atlântica, 1991.
- DAHL, R. The concept of power. *Behavioral Science*, v. 2, n. 3, jul, 1957.
- DEAN, W. *A Ferro e Fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- GODELIER, M. *L'idéal et le matériel. Pensée, économies, sociétés*. Evreux: Fayard, 1984
- GOLDBERG, S., et. al. *Dispute resolution: negotiation, mediation and other processes*. 6. ed. Aspen Law & Business, 1992.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Geociências. *Mapa da Área de Aplicação da Lei nº. 11.428/2006*, 1ª edição, 2008. Escala: 1: 5.000.000. Adaptado por Renato Prado dos Santos.
- JOLY, C. A; LEITAO FILHO, H. F; SILVA, S.M. O patrimônio florístico. In: Câmara, I. G (ed.) *Mata Atlântica*. São Paulo: Index; Fundação SOS Mata Atlântica, 1991.
- LEITÃO FILHO, H. F (org). *Ecologia da Mata Atlântica em Cubatão*. Campinas: Unesp; Unicamp, 1993.
- PULNER, R. C. L. *Análise Crítica da Cientificidade da Legislação Relativa a Manguezais*. Curitiba: Sesquicentenário, 2007.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTOS, M. *Técnica espaço tempo*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- _____. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro*, ano XIII, n.2, agosto 1999.
- _____. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record, 2001.
- _____. *O país distorcido*. São Paulo: Publifolha, 2002.
- SEABRA, O. C. L. A Insurreição do uso. In: MARTINS, Jose (org) *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SIMONSEN, M. H. *Ensaio Analítico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- VELOSO, H.P, et al. *Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (orgs). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005.