

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRÁULIO HUMBERTO

SAHID XERFAN NETO

Estudo do caso da extinção da SEF e criação da SEDENS no estado do Acre

Relatório apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito do Projeto Conexão Local Interuniversitário, ciclo 2012.

Campo de conhecimento: Administração

Supervisor(a): Anny Medeiros e Mariana Almeida.

Centro de Estudos/Linha de pesquisa: GVceapg

Projeto: Conexão Local Interuniversitária

SÃO PAULO – SP
2012

Sumário

1. Introdução	3
2. Contexto Histórico	4
2.1 Reocupação do Acre e a questão dos seringueiros	4
3. O processo de extinção da SEF e a criação da SEDENS	5
3.1. A Secretaria Estadual de Floresta - SEF	5
3.2. A extinção da SEF e a criação da SEDENS	7
3.3. As percepções sobre a junção	9
3.4. As mudanças observadas na nova secretaria	11
4. Percepções sobre a experiência e considerações finais	12
5. Referências Bibliográficas	13

1. Introdução

O presente relatório é resultado da pesquisa de imersão no Estado do Acre, por meio do projeto Conexão Local Modalidade Interuniversitária. Este projeto é uma parceria do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg), da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP/MG), da Universidade Federal do Acre (UFAC) e da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA-CE), apoiados pela CAPES. A imersão foi realizada no período entre 01 e 20 de julho de 2012, com alunos da FGV e FJP.

Segundo o Censo IBGE (2010), o Acre é composto por 22 municípios, possui uma população de 707.125 habitantes, uma extensão territorial de 164.122,280 km², e densidade demográfica de 4,47 habitantes por km. O estado, o qual possui Rio Branco como sua capital, é uma região tradicional de produção de látex devido à exploração dos seringais na floresta amazônica. Em relação à carteira de produtos e serviços comercializados, tem-se principalmente: borracha, palmito, castanha, madeira, fármacos, cosméticos, artesanatos, frutas, biomassa, óleos e serviços ambientais. Muitos imigrantes foram atraídos para região - principalmente do Nordeste do país - estabelecendo diferentes costumes. Todavia, são as raízes indígenas que fazem do Acre um estado com valores culturais tão ricos.

A imersão diz respeito a um estudo de caso sobre a junção da Secretaria de Florestas do Estado do Acre (SEF) à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Serviços, Ciência e Tecnologia (SEDICT), criando então a nova Secretaria de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (SEDENS). A SEF era considerada por muitos uma iniciativa inovadora por se tratar, até então¹, da única secretaria existente no país que se responsabilizava exclusivamente pelas políticas florestais de um estado, representando muitos dos avanços nesta área alcançados pelo estado do Acre. Contudo, a secretaria foi recentemente extinta e anexada a uma nova secretaria, a SEDENS. Logo, o objetivo dessa pesquisa é entender os motivos que culminaram nessa ação, a partir dos diferentes pontos de vistas dos atores entrevistados.

Um plano de trabalho foi desenvolvido antes de irmos a campo, o qual apresentou o tema e a pergunta da pesquisa, o levantamento de hipóteses, um referencial teórico e a metodologia a ser usada. Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, utilizamos a perspectiva de reposicionamento do pesquisador no cotidiano, buscando entender a realidade pelo ponto de vista dos que nela vivem. Nossa metodologia foi baseada na ideia do *Pesquisador Conversador no Cotidiano* (SPINK, 2008), juntamente com as ferramentas padrão de uma pesquisa qualitativa, ou seja, estratégias de investigação e métodos de coleta, análise e interpretação dos dados².

Antes de entrar no tema desta pesquisa, é necessário entender, de maneira breve, a história do estado do Acre e em que contexto se encaixa a experiência analisada. Assim, poderemos compreender alguns dos elementos culturais e valores da população acreana que, por sua vez, moldam o cenário atual. Interligam-se nesta história, a figura de Chico Mendes, a questão de conservação florestal, a política de manejo florestal, bem como o cenário político passado e atual.

Por fim, é importante ressaltar que não foi possível realizar uma análise completa das mudanças ocorridas a partir a extinção da SEF e a posterior criação da SEDENS no ambiente político, social e econômico do estado, uma vez que este processo, no momento da pesquisa, ainda se encontrava em andamento. Contudo, algumas percepções dos atores envolvidos foram captadas durante a imersão em campo e serão aqui descritas.

¹ Posteriormente surgiram outras secretarias de floresta, como a Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo (SEAFE) do Amazonas.

² Aproveitamos para agradecer a todos os entrevistados, que gentilmente cederam seu tempo e conhecimento para que fosse possível realizar a presente pesquisa.

Este relatório foi organizado em quatro seções: esta (1) Introdução, que apresenta o caso; um breve (2) contexto histórico, que conta brevemente sobre que bases o estado se forma; para então buscarmos expor (3) o processo de extinção da SEF e a criação da SEDENS. Esta seção está subdividida, tendo o detalhamento da (3.1) SEF, (3.2) a explicação de sua extinção e criação da SEDENS, (3.3) as percepções sobre a junção e (3.4) as mudanças observadas. Estas informações permitiram descrever algumas considerações finais, as (4) percepções sobre a experiência como um todo.

2. Contexto Histórico

A história do Acre começa a ser definida em 1895, ano em que uma comissão demarcatória foi encarregada de definir os limites entre Brasil e Bolívia. Neste processo, a Bolívia se apossou de uma área rica em látex, na nascente do Rio Javari, que era ocupada por brasileiros. Após a fronteira ser legalmente reconhecida em 1898, os brasileiros não a aceitaram e obrigaram os bolivianos a se retirarem da região. Em 1899, entra em cena o jornalista espanhol Luis Galvez, que denunciou a jornais do estado do Pará uma aliança entre Bolívia e os Estados Unidos da América. Apesar do reconhecimento oficial do Brasil em relação ao pertencimento do Acre à Bolívia, revolucionários fundam o Estado Independente do Acre, escolhendo Galvez como presidente. No entanto, esta revolução foi contida pela marinha brasileira e o Acre voltou a ser uma propriedade boliviana (SETUR, 2012).

Em 1901, contudo, a Bolívia assinou um contrato de arrendamento do Acre com os Estados Unidos e a Inglaterra. O governo brasileiro percebeu o perigo e resolveu intervir. Com apoio do governo do estado do Amazonas, a luta armada se estendeu até 1903, resultando na retomada do Acre por parte do governo brasileiro com a assinatura do Tratado de Petrópolis. O Brasil, desta forma, adquiria o Acre mediante uma indenização de dois milhões de libras esterlinas, além de pequenas concessões territoriais no Mato Grosso. O Acre era, contudo, apenas território federal. Em 1962, com pouco mais de 200 mil habitantes, o Acre tornou-se estado (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

2.1. Reocupação do Acre e a questão dos seringueiros

Com o fim do segundo ciclo da borracha no Acre (1942-1945), a economia do estado passou por uma fase de desaquecimento, diminuindo a atração de novos migrantes para a região. No início da década de 1970, no auge dos governos militares, o presidente Médici iniciou uma política de reocupação da Amazônia com o slogan “integrar para não entregar”. O governo do Acre saiu na frente junto a esta política, iniciando uma campanha no sul e sudeste do país, colocando à venda os seringais da região com o slogan: “*Migre para o Acre, invista no Acre e exporte para o Pacífico*” (ASSIS, 2011).

Tendo em vista o desenvolvimento da pecuária da região, muitos investidores do eixo centro-sul se deslocaram ao Acre, atraídos pelos baixos preços das terras, pagamentos facilitados pelo estado, além de incentivos fiscais e juros subsidiados pelo governo federal. A venda dos seringais gerou problemas sociais para a população local, dando início a diversos conflitos pela posse das terras. Nesse contexto, se destaca Chico Mendes, uma importante figura na luta contra o desmatamento da floresta e a favor do seu uso sustentável. Ele foi um dos fundadores do Conselho Nacional dos Seringueiros e articulador da estratégia de “empates”, que consistiu na mobilização de pessoas para impedir a derrubada indiscriminada das árvores nas florestas. Teve como seu aliado Wilson Pinheiro, líder do “mutirão contra jagunçada”, um movimento que envolveu centenas de trabalhadores na luta contra aqueles que ameaçavam os posseiros locais (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010). Pinheiro foi morto a mando de latifundiários da região em 1980.

Chico Mendes foi responsável por levar a questão florestal para um debate de nível nacional, defendendo a proposta de reservas extrativistas e a exploração comunitária da biodiversidade. Desta forma, acabou por ameaçar o interesse de grandes e poderosos fazendeiros da região, sendo morto por esta causa em 1988 (VENTURA, 2003).

Chico Mendes era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), chegando a se candidatar a deputado estadual. Posteriormente, destacou-se o político Jorge Viana, que colocou em discussão novamente a questão florestal no Acre. Viana foi prefeito da capital Rio Branco de 1993 a 1997, elegeu-se governador em 1998 ainda pelo PT.

Em 1999, Jorge Viana assume o governo do estado do Acre, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Seu mandato, caracterizado como o “governo da floresta” ou “florestania”³, marca o início de uma política centrada na questão florestal, dando ênfase às práticas de manejo. A partir de então, a discussão dessa temática vai se expandindo, influenciando diretamente as ações governamentais. É nesse contexto que surge a Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo (SEFE), que depois tornou-se Secretaria Estadual de Floresta (SEF).

3. O processo de extinção da SEF e a criação da SEDENS

3.1. A Secretaria Estadual de Floresta - SEF

A Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo (SEFE) foi criada através da Lei Nº 1.426 de 27 de dezembro de 2001. Em seu artigo 11, suas principais características e atribuições são definidas:

É o organismo que propõe e supervisiona regulamentação da Lei Florestal, a implantação da política florestal e extrativista do Estado, do Plano de Desenvolvimento Florestal e das estratégias florestais do Estado aprovadas pelo Conselho Florestal Estadual (ACRE, 2002).

Em um cenário marcado por um *déficit* no orçamento público, o que, segundo o diretor do Pólo Moveleiro de Rio Branco, era resultado de uma herança da gestão pública anterior, a SEFE começa a atuar de modo discreto no Governo de Jorge Vianna, com apenas três pessoas: secretário, chefe de gabinete e um funcionário responsável por gerenciar exclusivamente o setor florestal dentro da nova secretaria. Antes da criação da SEFE, de uma forma ou de outra, todos os órgãos se responsabilizavam um pouco com as questões florestais. Por isso, quando ela surge, observa-se além da preocupação em fortalecer e valorizar a questão florestal no estado, uma busca por juntar todas essas atribuições e organizá-las em um só lugar, visão esta que se mostrou ser um consenso entre os diversos atores entrevistados no âmbito do governo estadual.

De acordo com um professor do curso de Engenharia Florestal da Universidade Federal do Acre (UFAC) entrevistado, o governo de Jorge Vianna era baseado no lema “Governo da Floresta” ou “Florestania”, o que demonstrava um maior compromisso da administração pública com o desenvolvimento de políticas florestais que agregassem tanto a exploração sustentável dos recursos naturais, como também a geração de cidadania para a população local, a qual dependia diretamente da floresta. Logo, a SEFE não estava somente associada à proteção do meio ambiente, mas especialmente à produção, equiparada a outras atividades tais como indústria, agricultura e pecuária e objetivava fortalecer uma economia regional adequada aos ideais de sustentabilidade.

³ “Florestania” é um vocábulo novo, criado e difundido pelo próprio governador Jorge Viana, que significa, apropriadamente, “cidadania” para a população residente na floresta.

O governo da época possuía uma Secretaria de Produção que estava ligada a outras quatro secretarias executivas: Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo, Secretaria Executiva de Agricultura, Secretaria Executiva de Assistência Técnica e Extensão Rural, Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Turismo. A Secretaria de Produção realizava, então, o elo entre esses quatro setores produtivos, articulando tais órgãos. Todavia, no segundo mandato de Jorge Viana essa secretaria foi extinta e, por isso, as outras quatro passaram a ter *status* de secretaria e não mais de secretaria executiva.

Secretarias executivas têm menos autonomia de tomada de decisões e recursos próprios, em comparação com secretarias de governo plenas, sendo que secretarias executivas posicionam-se hierarquicamente, em geral, como uma pasta (ou diretoria) dentro de uma secretaria de estado mais ampla. Vale salientar que a posição de poder entre uma e outra é relativa, dado que uma secretaria executiva vinculada diretamente ao gabinete de governo tem maior autonomia que as demais secretarias de governo. Por outro lado, uma secretaria executiva de florestas, vinculada a uma secretaria de desenvolvimento, no caso estudado, não tem o mesmo patamar dessa secretaria de desenvolvimento.

O setor florestal foi ganhando cada vez mais importância no estado do Acre e o governo passou a ver a necessidade da criação de um órgão que ficasse estritamente responsável por este segmento, com a missão de fomentá-lo. Conseqüentemente, as questões relacionadas especificamente ao extrativismo foram tiradas da SEFE e passadas para a responsabilidade da Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar (SEPROF). A SEFE passou a se chamar Secretaria Estadual de Floresta (SEF) no último ano do primeiro mandato de Jorge Viana. Resumidamente, as principais atribuições da SEF estavam no fomento florestal e reservas legais, manejo comunitário e concessão florestal, segundo nos informou seu último secretário. É importante deixar claro que não era atribuição da SEF fiscalizar as florestas, mas, também, agilizar ou facilitar a parte burocrática, no que diz respeito à exploração das florestas.

De acordo com o ex-secretário da SEF, pelo fato do território acreano ser composto por aproximadamente 87% de florestas e não possuir outras fontes significativas de riqueza como petróleo e minério, viu-se a necessidade de encontrar soluções alternativas e, ao mesmo tempo, palpáveis de fomento. Assim, o entrevistado ressaltou que ao colocar a floresta como uma pauta produtiva, o governador da época buscou fazer o estado se desenvolver explorando sua maior potencialidade, ou seja, aquilo que possuía em maior abundância. Para o ex-secretário da SEF, desses 87% de cobertura florestal, havia na época em torno de 40% de áreas florestais disponíveis para exploração e produção situadas em diferentes localidades. Portanto, o estado procurou se organizar para investir nesse setor, principalmente através da criação de planos de manejo⁴ (manejo florestal privado e comunitário), reservas legais e concessões. O entrevistado afirmou que “*floresta, para o governo, era produção*”, e que a secretaria já tinha imposto a pauta produtiva para discussão.

A proprietária de uma grande madeireira da região e também presidente do Sindicato das Indústrias Madeireiras do Estado do Acre (SINDUSMAD) afirmou que Jorge Viana fez um pacto com os madeireiros em 2000 para implantar o manejo florestal sustentável nas florestas da região, ou seja, continuar a explorar a madeira do estado de forma mais responsável. Neste pacto, segundo a presidente do SINDUSMAD, o governo seria responsável por garantir os critérios técnicos (regulamentação, certificação, etc.) e os planos de manejos, enquanto os madeireiros assumiriam o compromisso de apoiar o manejo, e

⁴ O conceito de manejo florestal consiste na “*administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal*” (FUNTAC, 2012).

investir em mão-de-obra qualificada. Segundo a entrevistada, dos 23 madeireiros que existiam na época, apenas três grandes seguiram o pacto.

Principalmente durante os oito anos de governo de Jorge Viana, a legislação foi alterada de modo que obrigou os madeireiros a ter um plano de manejo – cedido pelo governo. Assim, grande parte dos cortadores de madeira que estavam ilegais, regularizou a sua situação. Hoje, 95% das extrações de madeira possuem um plano de manejo florestal, de acordo com a presidente do SINDUSMAD.

Após o segundo mandato de Jorge Viana, Binho Marques – também do Partido dos Trabalhadores - assume o governo em 2007. Em seu mandato, a estrutura de políticas florestais vigente permanece, entretanto, houve foco maior nas políticas sociais, com a criação, por exemplo, do ProAcre que priorizou a educação e a saúde dos acreanos. Para os professores universitários entrevistados, isso aconteceu, dentre outros motivos, porque o então governador observou que os dois mandatos consecutivos de Jorge Viana haviam consolidado toda uma estrutura de políticas públicas ligadas à floresta sendo, então, necessário mudar a direção dos investimentos para aqueles que buscavam usufruir dos seus benefícios, as pessoas.

É praticamente unânime entre os diferentes atores (governo, ONGs, sociedade civil) o argumento de que a SEF representou uma inovação a respeito da criação de políticas públicas florestais, servindo de exemplo para muitos estados que tentaram e ainda tentam criar semelhantes órgãos. O atual secretário adjunto da SEDENS confirmou essa característica inovadora que a SEF possuía, destacando o conjunto de ativos (patrimônio) que a secretaria conseguiu em quase 12 anos de existência (contando com a antiga SEFE). O primeiro secretário da SEF afirmou que um passo importante foi dado com a transformação da floresta em ativos e ressaltou que *“um grande desafio da humanidade hoje é florestar a cidade e urbanizar a floresta”*.

A diretora da regional do Grupo dos Trabalhadores da Amazônia (GTA) afirmou que a SEF havia sido um ganho político. O GTA tinha o manejo comunitário como prioridade e trabalhou em conjunto com a SEF para tornar esta prática uma realidade. Além da entrevistada do GTA, o vice-coordenador do IBAMA no Acre expôs a importância da SEF para o fomento da indústria florestal de forma sustentável.

Nas palavras da presidente do Sindicato das Indústrias Madeireiras do Estado do Acre: *“manejar é conservar”*. Desta forma, segundo a entrevistada, o Acre se tornou o estado pioneiro a adotar uma política de conservação florestal que funcionasse e permitisse o uso consciente destas áreas. Ainda de acordo com a entrevistada, a política de conservação florestal permitiu inclusive uma melhor imagem da identidade dos madeireiros, reduzindo o estigma no estado de que este grupo de pessoas são os “bandidos” que devastam a floresta e acabam com o meio ambiente.

De acordo com ex-secretário da SEF, nunca houve algo tão inovador na administração pública brasileira, especialmente para a Amazônia, que tratasse tão especificamente da questão florestal. A SEF foi importante até mesmo para provocar uma discussão no governo federal a respeito do assunto. Como um país com mais de 60% do território formado por florestas nativas não possui um Ministério que trate exclusivamente de políticas florestais visando à produção? Verificou-se que esta opinião é, também, compartilhada pelos diferentes atores entrevistados.

3.2. A extinção da SEF e a criação da SEDENS

Em 2011, assume o governo do estado do Acre, Tião Viana, irmão do ex-governador, e hoje senador, Jorge Viana. Apesar de representar o quarto governo consecutivo do mesmo partido (Partido dos Trabalhadores), Tião resolve mudar o foco que pautou os governos

anteriores: as políticas florestais. De acordo com os professores universitários entrevistados, Tião chega ao poder levantando a bandeira da indústria, criando políticas para desenvolvê-la no estado e, desta forma, aumentando a produção interna e gerando mais emprego e renda. O novo governo passou a ser caracterizado pelo *slogan* "o governo do povo", mudando seu foco de atuação.

No início do ano de 2012, o estado anunciou a fusão da SEF com a SEDICT. Nos governos anteriores, a SEDICT era a secretaria responsável também pela indústria do estado. Com essa mudança, foi criada a Secretaria de Ciência e Tecnologia (SECT), pois, segundo os professores da UFAC entrevistados, o Acre não possuía fundo de amparo à pesquisa, portanto, enxergava-se a necessidade de dar mais atenção a esta área, desenvolvendo-a separadamente das demais.

A SEF foi, então, anexada à estrutura da antiga SEDICT, formando a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (SEDENS), passando a ser uma diretoria dentro desta nova secretaria. A SEDENS é, atualmente, responsável pela formulação, promoção e supervisionamento da execução de políticas de incentivo ao desenvolvimento florestal, à indústria e ao comércio, enquanto a SECT tem a função de desenvolver e aperfeiçoar tecnologias voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Apesar da SEF não mais existir no papel, as instalações de trabalho continuam praticamente as mesmas, uma vez que o prédio onde se encontra hoje a SEDENS não comporta o número total de servidores da extinta secretaria. Assim, a área meio da SEF (responsável por processos administrativos, como contratos, licitações, recursos humanos) se mudou para as instalações da SEDENS (que antes pertenciam a SEDICT), enquanto a área fim continua atuando no antigo prédio da SEF.

Já ao tratar dos programas desta área fim, percebe-se que houve preocupação da parte da SEDENS em criar uma linha de atuação específica para atenção à floresta, de modo que a junção das secretarias não prejudicasse a atuação com a preservação da floresta e seu desenvolvimento econômico. Com isso, um dos principais programas da SEDENS diz respeito ao Manejo Comunitário, sendo que a SEDENS disponibiliza uma equipe composta por um engenheiro florestal e dois técnicos para cada 50 famílias. Dessa forma, seis engenheiros e quinze técnicos estão envolvidos diretamente no manejo florestal comunitário, em 200 comunidades, num total de 1.000 famílias. Além destes, há sete associações certificadas, com 100 famílias e 300 hectares por família, num total de 30.000 hectares certificados (ACRE, 2012: 6).

De acordo com o diretor de desenvolvimento florestal da SEDENS, resumidamente, são três as grandes linhas de programas voltados para a floresta atualmente na SEDENS:

a) **Programa de Concessões Florestais:** voltado para pessoas jurídicas, a concessão florestal é atribuída mediante licitação, para aqueles que realizam o manejo florestal de produtos e serviços por meio de pagamentos e outras obrigações. Atualmente são quatro florestas criadas, contabilizando 533.000 ha no total;

b) **Programa de Manejo Florestal Comunitário:** possui o objetivo de habitar as áreas de Reserva Legais comunitárias, para garantir qualidade de vida dos pequenos produtores e extrativistas, por meio da extração dos produtos madeireiros e não madeireiros, gerando trabalho e renda. A execução deste programa inclui os seguintes serviços prestados pela SEDENS à comunidade:

- **Infraestrutura de Apoio – ramal, produção e escoamento:** A infraestrutura é apontada como grande gargalo da produção florestal. A SEDENS apoia a construção de carregadores florestais, recuperação de ramais (estradas de piçarra que ligam as

florestas às BRs) e desobstrução da malha fluvial. Existe aqui parcerias com o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Acre (DERACRE) e a iniciativa privada.

- **Elaboração de Planos Operacionais Anuais:** A SEDENS apoia a elaboração e execução dos Planos Operacionais Comunitários para a extração dos produtos florestais. Esta extração possui uma série de critérios para que a recuperação da capacidade produtiva da floresta seja garantida.
- **Licenciamento de Planos de Manejo Comunitário:** Esta parte é crucial para que a floresta possa ser explorada. A SEDENS possui a missão de fomentar a elaboração de Planos de Manejo Comunitário para que se obtenha a Licença de Operação e da Autorização de Exploração junto ao órgão ambiental competente.

c) **Programa de Residência Florestal:** atua com o objetivo de formar 40 engenheiros florestais em Residência Florestal, especificamente 22 no ano de 2012 e 18 em 2013. Os profissionais que participam deste programa recebem uma bolsa no valor de R\$1.500,00 por mês, durante um período de 12 meses. Para melhor concretização de suas ações, a Residência Florestal conta com as seguintes parcerias: Pessoas Jurídicas de Direito Privado ou Público com atuação no Setor Florestal do Estado do Acre, Estado do Acre e Universidade Federal do Acre (UFAC).

3.3. As percepções sobre a junção

Ao tentarmos compreender os motivos que levaram à fusão, nos deparamos com pontos de vista distintos. Primeiramente expomos o discurso oficial do governo a respeito do assunto.

Segundo o último secretário da SEF, a Amazônia, de uma maneira geral, possui o desafio de desenvolver sua região e conservar suas florestas simultaneamente. Ele afirmou, ainda, que o Acre já vem no caminho certo em relação ao desafio amazônico, mas que o estado precisa desenvolver os chamados serviços ambientais. Assim, este seria o momento de colher os frutos, ou seja, de se beneficiar dos resultados de políticas florestais desenvolvidas desde o fim da década de 1990. O ex-secretário ressaltou, também, que tais políticas contribuíram para diminuir a desigualdade social das comunidades locais.

Por sua vez, o atual Diretor de Desenvolvimento Florestal da SEDENS expôs a existência de um conjunto de fatores que culminou na fusão dessas secretarias. Entretanto, de uma forma simplificada, este fato pode ser explicado pela busca do governo em aproximar mais a área de comércio e indústria da área de suprimentos, dando assim maior agilidade na cadeia de produção dos bens provenientes da floresta. Portanto, teve-se a intenção de tornar mais fácil a coordenação da cadeia produtiva, que vai desde a parte dos suprimentos/matéria-prima, passando pelo processo de transformação e beneficiamento, até o produto final.

Além disso, para os professores universitários da UFAC entrevistados, o compromisso político do atual governador firmado com a sociedade no período eleitoral, provavelmente tem uma relação estreita com a extinção da SEF, já que Tião Viana demonstra uma intenção clara de desenvolver industrialmente o Acre. Desta forma, o discurso oficial do governo exposto pelo atual Diretor de Desenvolvimento Florestal da SEDENS é baseado na ideia de que, pelo fato do estado possuir competitividade nos recursos florestais, é necessário incentivar fortemente a industrialização de base florestal, bem como a geração de empregos e renda. Considerando o momento em que o estado se encontra e, também, a intenção atual do governo, a criação da SEDENS pode ser vista como uma resposta à necessidade de consolidar - o mais rápido possível - alguns projetos industriais que estão hoje em fase de implementação. Logo, se as questões florestais e industriais estivessem presentes em um só

órgão, ou seja, se os suprimentos (início da cadeia produtiva) e a indústria pertencessem a uma mesma coordenação, tecnicamente seria mais fácil desenvolver as políticas públicas de industrialização do estado, tornando o processo muito mais dinâmico. O gerente do Pólo Moveleiro de Rio Branco, piloto para o estado do Acre, retificou que esta junção ocorreu para que a política ambiental andasse de mãos dadas com a política industrial.

Além disso, o primeiro secretário da SEF afirmou que a extinta secretaria passava por dificuldades financeiras, de recursos humanos, articulação política e mecanismos institucionais. Logo, a SEF, na opinião do entrevistado, seria reestruturada de uma forma ou outra, pois “*não tinha mais pernas para continuar sozinha*”. Em especial, do ponto de vista financeiro, existia a necessidade de diminuição dos custos e aumento da receita. Com a criação da SEDENS, o ex-secretário afirmou que a diretoria da floresta não teve nenhum prejuízo financeiro, pelo contrário, teve ganhos representativos, “*uma duplicação de recursos*”.

A proposta de unir indústria e floresta, naturalmente, causou estranhamento para muitos. Alguns atores mencionaram uma resistência ao recebimento da notícia por parte de diferentes grupos. A empresária de uma grande madeireira entrevistada confirmou esta resistência ao fim da SEF. Por sua vez, a coordenadora do GTA destacou que as ONGs não foram apresentadas ao projeto de industrialização do estado, sendo um setor excluído da discussão.

Atores tanto do cenário político e técnicos do setor – como o primeiro secretário da SEF, quanto do meio acadêmico – professores universitários, ao apresentarem suas visões pessoais, afirmaram que a SEDENS tende a enfrentar dificuldades consideráveis na implementação de políticas florestais. Para estes entrevistados, se ganha muito mais em eficiência produtiva e em qualidade com a especialização de um órgão ou instituição. Como o Acre é composto, em sua grande parte, por florestas, ou seja, depende muito de recursos provenientes da fauna e flora, presume-se que seria importante a existência de um órgão específico para cuidar desse assunto. Segundo os professores universitários entrevistados, a extinção da SEF, então, poderá fazer com que se perca a capacidade de aprimorar as políticas florestais do estado e, conseqüentemente, comprometer tanto a vida da floresta, quanto daqueles que dependem dela.

Neste sentido, o diretor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) do Acre demonstrou uma posição contrária à extinção da SEF e criação da SEDENS. Ele afirmou que se tratava mais de uma questão política do que técnica, utilizando a máxima de Nicholas Maquiavel de que “*os fins justificam os meios*”. Contudo, o diretor afirmou que o ICMBio, importante ator na gestão florestal, ainda não teve tempo para se alinhar com as políticas da nova secretaria. O entrevistado acredita que essa política de desenvolvimento sustentável é possível, mas alertou que a SEDENS tem o desafio fazer com que a nova estratégia de industrialização adotada, reflita em uma distribuição de renda mais justa.

Procuramos compreender, também, a opinião de grupos ligados à atividade florestal e que, portanto, são diretamente afetados pelas políticas florestais e suas transformações. O Diretor da Cooperativa dos Produtos Florestais Comunitários do Acre (Cooperfloresta) ressaltou uma questão política envolvida no processo de criação da SEDENS. Para ele, Tião Viana se encontrava enfraquecido politicamente. Desta forma, havia a necessidade de mudar a linha que os governos passados vinham seguindo, optando por uma política desenvolvimentista que incentivasse a industrialização e, portanto, aumentasse indiretamente os impactos sociais, principalmente na capital.

De acordo com os professores universitários, as justificativas apresentadas pelo governo para a extinção da SEF são contraditórias. Em primeiro lugar, porque Tião Viana havia construído anteriormente uma relação de confiança com a sociedade civil, instituições

públicas e privadas que resultou em sua aprovação durante as eleições e, ao acabar com essa secretaria, estaria simplesmente passando por cima de tudo isso. Sobre esta incoerência do governo, um professor da UFAC levanta as mesmas hipóteses apresentadas por outros cientistas acadêmicos entrevistados:

(...) ou a SEF foi criada por mero arroubo de entusiasmo, sem que de fato houvesse demanda por uma mudança de referência na precária economia estadual; ou, então, o segmento majoritário das coligações que formam o governo não concorda com o modelo econômico indicado pela existência de uma secretaria de floresta (RODRIGUES, 2012).

É fato que Tião Viana possuía a legitimidade (em termos legais e políticos) para tomar essa decisão, no entanto, para estes professores, o governador não tinha o aval da sociedade e de outros setores para tomar essa decisão. Para eles, deveria ter sido realizada apenas a promoção de algumas mudanças e ajustes, e não algo tão radical que pudesse vir a comprometer as políticas de gestão dos recursos naturais, tão importantes para o estado do Acre.

Além disso, esses atores temem as implicações que esta mudança pode trazer para o setor florestal. Segundo Rodrigues (2012), a extinção da SEF pode refletir uma intenção de expandir não apenas o setor industrial, mas também o setor agropecuário, que já é representativo na região. Logo, a expansão desse setor criaria um conflito com o desenvolvimento de uma economia regional pautada em políticas florestais sustentáveis.

Ainda segundo os professores entrevistados, se uma das intenções do governador fosse exatamente a de fortalecer as políticas públicas ligadas à industrialização e, ao mesmo tempo, à floresta, quando o mesmo extingue a SEF, está provando o oposto. Quando se juntam diferentes setores em um mesmo órgão, há uma tendência em criar uma disputa interna por recursos, o que pode piorar, ao invés de melhorar, a implantação de políticas públicas. Por isso, mais uma vez, o argumento de que a criação da SEDENS fortaleceu os laços para empenhar melhores ações governamentais precisa ser relativizado. Além disso, os professores universitários ressaltaram que a extinção da SEF pelo atual governador seria mais um meio para tentar apagar as lembranças do ex-governador Jorge Viana, o qual conduzia seu mandato muito ligado à preservação do meio ambiente, intitulado “Governo da Floresta”, e que possuía grande apoio popular. A necessidade, então, de se criar uma marca própria fez surgir frases de forte apelo popular: “Governo do Povo”, “Ruas do povo”, “Cidades do Povo”, e assim por diante.

3.4. As mudanças observadas na nova secretaria

Procuramos compreender, também, percepções sobre mudanças causadas pela extinção da SEF e posterior criação da SEDENS. Ressalta-se que não foi possível analisar seus impactos, pois se trata de um processo ainda em andamento. Como consequência, nos deparamos com um cenário de incertezas e especulações a respeito do assunto.

Alguns entrevistados descreveram mudanças que foram percebidas no curto prazo de funcionamento da SEDENS. O atual Diretor de Desenvolvimento Florestal da SEDENS afirmou que a maior mudança foi no sentido estrutural, ou seja, alguns departamentos foram extintos e outros criados. Dentre os extintos, destaca-se o responsável pelos recursos humanos, enquanto outros temas foram anexados à estrutura da SEDENS, como o departamento de produtos não madeireiros e de extrativismo, assim com o departamento de florestas públicas, temas antes de responsabilidade da SEF.

A coordenadora do GTA afirmou que a mudança piorou a relação entre a entidade e o governo. Antes, com a SEF, o diálogo era mais aberto e hoje a comunicação tornou-se mais complicada. Ela encara esta relação como um desafio e acredita que o GTA poderia trabalhar

em conjunto com a SEDENS na área social. Outro desafio apontado pela coordenadora está na fiscalização das ações das novas secretarias por parte das instituições interessadas, principalmente as ONGs e fundações não lucrativas. “*A comunidade tem que cuidar do que lhe pertence*” afirma a coordenadora.

Ao entrevistar alguns servidores da antiga SEF, ouvimos algumas queixas em relação à diminuição tanto de recursos humanos e logísticos – automóveis, motoristas e combustível - quanto em relação à perda de autonomia nas decisões gerenciais e financeiras. Os servidores disseram que a rotina de trabalho não mudou com a junção das secretarias. Além disso, os servidores afirmaram que, com a criação da SEDENS, a política florestal perdeu força do governo. No entanto, eles não acreditam que a floresta possa ficar em segundo plano e demonstraram uma visão otimista a respeito da nova secretaria.

Quando questionamos o diretor da Cooperfloresta, o qual representa um dos atores envolvidos diretamente com a atividade florestal, observamos que até o momento da pesquisa de campo, a junção não havia afetado em nada as atividades da cooperativa. No entanto, a mudança pode ser problemática, na medida em que a floresta deixou de ser o foco da atuação do estado. Ele destacou, ainda, a boa relação que a cooperativa tinha com a extinta SEF, uma vez que esta secretaria apoiava as ações da Cooperfloresta, através do fornecimento de máquinas e equipamentos, além de prestar apoio logístico. Logo, a expectativa do entrevistado é que esta cooperação entre os órgãos permaneça ativa e que a SEDENS seja um facilitador da comercialização dos produtos florestais.

Por fim, nos deparamos com uma opinião bem crítica a respeito do assunto:

A conversão da SEF num departamento de um órgão maior, que vai agregar todos os assuntos que se relacionam à indústria – seja uma fábrica de plástico ou uma usina de borracha -, como se fossem a mesma coisa, evidencia a dimensão que o governo espera fornecer à política estadual de florestas – ou seja, nenhuma (Rodrigues, 2012).

Nesse sentido, a extinção da SEF é considerada por Rodrigues (2012), um retrocesso a todos os ganhos que o estado obteve em relação à questão florestal.

Uma vez descrito o processo de extinção da SEF e criação da SEDENS e as vozes dos diferentes atores envolvidos neste contexto, apresenta-se, na próxima seção, algumas percepções dos autores sobre a experiência estudada.

4. Percepções sobre a experiência e considerações finais

A partir da experiência de imersão e das diversas vozes com as quais nos deparamos, consolidamos algumas percepções a respeito do objeto dessa pesquisa.

Primeiramente, em relação ao discurso oficial do governo, reconhecemos a necessidade de alinhar as políticas florestais e industriais, ou seja, elas devem caminhar juntas no sentido de um desenvolvimento sustentável. Este desenvolvimento se mostra importante para o Acre como um todo, tendo em vista que o estado carece de investimentos industriais, econômicos e sociais, ao mesmo tempo em que conta com um grande potencial proveniente da floresta, e do uso consciente de seus recursos. Reconhecemos, também, que a criação de uma secretaria que lida especificamente com questões florestais representa um grande avanço não somente para o Acre, mas também para todo o Brasil. Nesse sentido, sua extinção, de fato, pode ser considerada um retrocesso.

Isto porque, não necessariamente a junção das duas áreas (floresta e indústria) em um único órgão irá garantir uma maior eficiência das ações desenvolvidas pelo atual governo,

sendo necessário que os atores estejam atentos e alinhados aos objetivos do projeto de desenvolvimento proposto no estado.

Nesse sentido, percebemos claramente que o foco de atuação do governo deixou de ser a floresta, passando para a indústria, o que pode ter implicações sérias para o setor florestal, o qual é muito relevante para a economia do estado. Logo, reconhecemos também o sentimento de dúvida sobre a política florestal do Acre, tão desenvolvida nas últimas décadas, e que pode ser comprometida em função de uma estratégia de industrialização arrojada, mas desalinhada a ações sustentáveis.

5. Referências Bibliográficas

- ACRE, Governo do Estado do Acre. ANEXO I. In: *programa de inclusão social e desenvolvimento econômico sustentável do estado do Acre - Proacre*. Rio Branco, 2012.
- ACRE. Lei Nº 1.426 de 27 de dezembro de 2001. *Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, AC 1º de jan. 2002. Nº 8.192. Publicado no D.O.E. em 01/01/2002.
- ASSIS, F. P. *Memórias e lutas: A luta de seringueiros por moradia na cidade de Rio Branco – Acre*. Mnes Humanitate, 2011.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- FUNTAC. Fundação de Tecnologia do Acre. *Conceito de Manejo Florestal*. Disponível em FUNTAC: Fundação de Tecnologia do Acre: <http://www.funtac.ac.gov.br/index.php/manejo> Acesso em 11 de Setembro de 2012
- PERSEU ABRAMO, Fundação Perseu Abramo. *Homenagem a Wilson Pinheiro*. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/exposicoes-virtuais/homenagem-wilson-pinheiro-1933-1980> publicado em 20 de Julho de 2010, Acesso em 10 de Setembro de 2012
- RIO GRANDE DO SUL, Memorial do Rio Grande do Sul. *Amazônia: Conquista e Expansão*. Rio Grande do Sul, Brasil, 2012.
- RODRIGUES, Écio. *Fim da secretaria de floresta do Acre enfraquece política florestal na Amazonia*. Disponível em Blog da Amazônia: <http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2012/02/29/fim-da-secretaria-de-floresta-do-acre-enfraquece-politica-florestal-na-amazonia/> acesso em Agosto 2012
- SANTANA, N. *Secretário de florestas de Tião pede, em carta, demissão do cargo que ocupou por 13 meses*. Disponível em ac24horas: <http://www.ac24horas.com/2012/02/03/secretario-de-florestas-de-tiao-pede-em-carta-demissao-do-cargo-que-ocupo-13-meses/> Acesso em 11 de Setembro de 2012
- SETUR, Secretaria de Turismo do Estado do Acre. *História do Estado do Acre*. Disponível em Portal da Amazônia: <http://www.portalamazonia.com.br/secao/amazoniadeaz/interna.php?id=210> Acesso em Junho de 2012
- SPINK, P. K.. *O pesquisador conversador no cotidiano*. Psicologia & Sociedade; 20 Edição Especial, 2008, 70-77.
- VENTURA, Zuenir. *Chico Mendes: crime e castigo*. Companhia das letras, São Paulo, 2003