

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

ANA LUISA ARAUJO DE OLIVEIRA

**A AGRICULTURA FAMILIAR NO CÓDIGO FLORESTAL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO**

Porto Alegre

2022

ANA LUISA ARAUJO DE OLIVEIRA

**A AGRICULTURA FAMILIAR NO CÓDIGO FLORESTAL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Cátia Grisa

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Ana Luisa Araujo de

A Agricultura Familiar no Código Florestal: uma análise a partir da construção dos instrumentos da ação pública no Brasil e no estado de Mato Grosso / Ana Luisa Araujo de Oliveira. -- 2022.

315 f.

Orientador: Catia Grisa.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Política pública. 2. Política ambiental. 3. Código Florestal. 4. Cadastro Ambiental Rural. 5. Programa de Regularização Ambiental. I. Grisa, Catia, orient. II. Título.

ANA LUISA ARAUJO DE OLIVEIRA

**A AGRICULTURA FAMILIAR NO CÓDIGO FLORESTAL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Catia Grisa – Orientadora
UFRGS

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
UNB

Prof. Dr. Mario Lúcio de Ávila
UNB

Prof. Dra. Daniela Aparecida Pacífico
UFSC

Prof. Dra. Lorena Cândido Fleury
UFRGS

Aos meus pais, os agricultores familiares que me
inspiram!

A Sonia Bergamasco, que me inspira a ser
pesquisadora do rural brasileiro!

AGRADECIMENTOS

GRATIDÃO DEFINE! GRATIDÃO A DEUS E AO UNIVERSO que abençoaram para que esse momento fosse possível!

Aqui eu vos apresento o resultado de parte da minha história de vida e da inquietação em compreender dinâmicas que influenciam o desenvolvimento rural, especialmente no que se refere à categoria social formada pela agricultura familiar. Destaco que esta também é minha origem, de onde vem meus familiares e a quem sou grata pela vida e pelo apoio incondicional ao longo desta jornada. Pai, mãe, irmãos, cunhadas, sobrinhos Kauã, Kaike (*in memoriam*), Natalia e Pedro, gratidão por compreender as minhas ausências, por vibrarem comigo nas conquistas e se preocuparem quando me viram cabisbaixa. Neste ponto, também deixo aqui registrado que, eu, assim como muitos outros(as) jovens rurais, filhos(as) de agricultores(as) familiares, faço parte de uma estatística que aborda o êxodo da juventude rural em busca de estudo e trabalho no espaço urbano, mas o que os números não mostram é que, apesar de sair fisicamente, nossa relação com o rural é ressignificada, assumindo novas formas. Neste sentido, o desenvolvimento desta tese reflete isso!

Agradeço as muitas pessoas que passaram pela minha vida e me estimularam a batalhar pelos meus sonhos. Aos queridos professores e professores(as) da Escola Estadual Mundo Novo onde estudei de 1996 a 2007, da Escola Estadual Jaime Verissimo de Campos Junior (2007), da Universidade do Estado de Mato Grosso (2008-2011), da Universidade Estadual de Campinas (2012-2015), da Universidad de Córdoba-ES (2013) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017-2022). Nestes lugares, eu aprendi e fui construindo a ideia desta tese de doutorado. Sou grata a todos e a todas que passaram pelo meu caminho e me estimularam a buscar o que eu realmente queria. De modo muito especial, deixo aqui registrada a gratidão ao meu querido e eterno professor de história José Carlos Constantino, que me ensinou o caminho da Universidade quando parecia apenas uma miragem. Da mesma forma, agradeço a Renata dos Santos que, além de professora do ensino médio, se fez amiga e vem acompanhando minha trajetória e vibrando a cada passo na direção desta tese.

Também sou grata aos colaboradores do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, de forma muito especial aos que trabalharam comigo em Belém-PA e por quem cultivo admiração, respeito e amizade. Cássio, Rosana, Jarlene, Edinusa, Bruna, Isa e Felipe, gratidão por me mostrarem um pouco de uma Amazônia que eu não

conhecia, por me proporcionarem o contato com políticas ambientais para assentamentos rurais, além dos inesquecíveis momentos de aprendizados e diversão. Sou grata aos companheiros e companheiras dos movimentos sociais com quem tive o privilégio de trabalhar e aprender um pouco mais sobre a agricultura familiar e suas lutas.

Da mesma forma, deixo aqui registrada minha gratidão aos colegas do Instituto Centro de Vida: Alice, Ana Paula, Adelaine, Vinicius, Bruno, Emanuelle e, de forma muito especial, Wesley Butturi. Muito obrigada por me introduzirem na agenda ambiental no estado de Mato Grosso, o que me permitiu entender um pouco da dinâmica das ideias e interesses que permeiam os espaços de discussão da ação pública ambiental estadual. Wesley, obrigada pelos muitos dados e pela paciência em me explicar como foram produzidos.

Fazer um doutorado sem bolsa integral é um grande desafio, no entanto, me proporcionou trabalhar com pessoas incríveis e que também contribuíram para que esse processo de formação se tornasse um pouco mais leve. Deixo aqui registrado meu carinho e gratidão aos alunos e alunas, aos colegas professores e professoras da Unemat, Campus de Alta Floresta, em especial aos que estão vinculados ao Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agricultura Familiar e Agroecologia (Nafa) e aos meus orientados(as) de trabalho de conclusão de curso e bolsistas. Vocês me proporcionaram estar em um ambiente acadêmico de excelente qualidade (no lugar onde me graduei), viver experiências que me deram força e impulsionaram para concluir esse ciclo, quando muitas vezes a vontade era desistir. Gratidão também ao amigo George, pela confiança no meu trabalho e por me contratar para a consultoria mais linda que já fiz até aqui. Aos amigos João Andrade, Mikael e Mariana Barbosa, que me reconhecem como pesquisadora e me mantiveram conectada com a agricultura familiar e comunidades tradicionais de Mato Grosso, discutindo os efeitos da política ambiental para esta categoria social. Vida longa ao PesquisAção!

De forma muito especial, também deixo registrado o meu agradecimento aos colegas da Operação Amazônia Nativa, que neste último ano me proporcionaram aprendizados diários, o desenvolvimento de um trabalho que me deu *êxtase* e uma amizade pelas telinhas em tempos de pandemia. Gratidão a todos e a todas, em especial a Andreia, Ivar, Rochele, Elias, Daniel, Marcos, Ricardo, Renato e Rosa que estiveram muito próximos neste último ano do doutorado.

Sou grata aos amigos e amigas que me apoiaram em cada escolha realizada ao longo desse processo, souberam compreender minhas ausências, ouvir os “não posso hoje”, e aos que nem me convidavam por saber que eu estava na escrita da tese, além dos que ficaram me ouvindo na mesma frequência por dias, semanas, meses e anos... Sem vocês minha vida não teria o mesmo brilho e a passagem por esta fase teria sido muito mais difícil. GRATIDÃO pessoas queridas e amadas que habitam em meu coração! (Desculpem-me não citar nomes, mas certamente eu seria injusta com alguém).

De uma forma muito especial sou imensamente grata à mais querida e maravilhosa orientadora que o PGDR poderia me indicar. Catia, que privilégio atravessar esta jornada contigo! Muito obrigada pela partilha, pelas conversas nas idas para o Campus do litoral, na sua sala e na sala de aula. Gratidão pela paciência, pelos inúmeros comentários nesse arquivo ao longo da escrita da tese, áudios e mensagens. E, desculpe-me por ter sido uma orientada ‘ausente’, que muitas vezes colocou o trabalho e a vida pessoal antes do doutorado, tornando o processo um pouco mais longo do que os tradicionais 48 meses.

Minha gratidão também se estende aos membros da banca que aceitaram o convite e leram minha obra de forma inédita. Muito obrigada! Para mim, é um privilégio chegar nesse momento e contar com as valiosas contribuições de vocês Profas Suely Araújo, Prof. Mario de Ávila, Profa. Daniela Pacífico e Prof. Lorena Fleury!

Ao PGDR, UFRGS e a CAPES, minha gratidão! Se eu sou um fruto da Universidade pública, as portas que vocês me abriram foram essenciais neste processo. GRATIDÃO define meu sentimento hoje! E o desejo para sempre é que a Universidade continue pública, possibilitando o acesso de cada vez mais pessoas! Que a educação e a Ciência nos proporcionem as mudanças necessárias para atravessar as crises que estamos vivendo e que ainda podem vir! Vida longa e muita gratidão!

Por fim, e com o coração emocionado registro meu agradecimento às “Fridas no doutorado”! Gurias, gratidão por todos os compartilhamentos de dúvidas, medos, incertezas, pelas pequenas e grandes conquistas nestes cinco anos de pós-graduação. Que seja eterna esta amizade unida pelo doutorado e que as parcerias profissionais deem ainda mais frutos!

Só sei que nada sei

Sócrates

RESUMO

A tese analisa como a agricultura familiar foi incorporada às normas que regulam o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), instrumentos da ação pública ambiental, regulamentados pelo Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651/2012) em âmbito federal e, adicionalmente, por legislação específica no estado de Mato Grosso. Ambos os instrumentos foram criados em contextos diferentes nos dois territórios e assumem grande importância para a implementação da política ambiental brasileira, notadamente o Código Florestal. Diante disso, a tese tem como objetivo geral analisar as ideias, interesses e instituições que delimitaram a construção dos instrumentos CAR e PRA no contexto federal e no estado de Mato Grosso, especificamente, no que refere ao tratamento atribuído à categoria social da agricultura familiar. No que concerne ao referencial teórico proposto pela análise de políticas públicas, adotou-se os conceitos de instrumentos da ação pública, fórum de produção de ideias, fórum de comunidades de política pública e a noção de interesses organizados. À luz do neoinstitucionalismo histórico, foi mobilizada a noção de dependência de caminho e de mudanças endógenas incrementais. Os instrumentos da ação pública são compreendidos como dispositivos técnicos e sociais que regulam a relação do Estado com a sociedade e, ao mesmo tempo em que são instituições no sentido sociológico do termo (instituições exógenas), também contam com quadro normativo que os regulam (instituições endógenas). Já os fóruns de produção de ideias são os espaços onde os atores sociais debatem ideias e interesses organizados, os quais podem ser convertidos em instituições. Neste trabalho, foram identificados sete fóruns de produção de ideias, sendo eles: o fórum da comunicação política, o socioambientalista, o da agricultura familiar, o da tutela ambiental, o científico, o da agropecuária e o das entidades de classe profissional. Como referencial metodológico, a investigação encontrou seus fundamentos na pesquisa social através de métodos qualitativos e quantitativos, bem como de fontes de dados primários e secundários. Sustenta-se nesse trabalho a tese de que a incorporação da agricultura familiar na ação pública ambiental carrega consigo efeitos de uma dependência de caminho relacionada ao contexto histórico de inserção da categoria social nas instituições formais, dependência esta que refletiu na criação de normas específicas para estes agricultores no Código Florestal e em seus instrumentos. No

entanto, apesar dos instrumentos serem nomeadamente os mesmos nas esferas nacional e estadual – no caso o estado de Mato Grosso -, as ideias e interesses que orientam a construção de instituições endógenas ao CAR e PRA nas duas escalas são diferentes. Por ser assim, resultam em compreensões distintas no que se refere aos diversos grupos sociais que compõem a agricultura familiar. Resulta que estes agricultores acabam sendo incorporados de forma diferente nos instrumentos, principalmente no CAR, considerado a porta de entrada para a adesão ao PRA e a outras ações públicas. Apesar dos avanços em âmbito federal, ainda existem agricultores à margem da implementação dos instrumentos, caso mais acentuado no estado de Mato Grosso.

Palavras-chave: Política pública. Política ambiental. Código Florestal. Cadastro Ambiental Rural. Programa de Regularização Ambiental.

ABSTRACT

The thesis analyzes how family farming has been incorporated into the rules that regulate the Rural Environmental Registry (CAR) and the Environmental Regularization Program (PRA), both instruments of environmental public action regulated by the Brazilian Forest Code (Law n° 12.651/2012) in federal scale and by the specific legislation of the state of Mato Grosso. Created at different contexts in the two territories, both instruments have been representing a great importance for the implementation of Brazilian environmental policy, notably the Forest Code. Therefore, this thesis aims to analyze the ideas, interests and institutions that delimited the construction of the CAR and PRA instruments both at the federal context and the state of Mato Grosso level, notably concerning the treatment given to the social category of family farming. For this purpose, a theoretical framework of public policy analysis has been mobilized, especially the concepts of instruments of public action, forum for the production of ideas, forum of public policy communities and organized interests. In the light of the historical neo-institutionalism approach, it has used the notion of path dependence and incremental endogenous changes. The instruments of public action are understood as technical and social devices that regulate the relationship between State and society. At the same time, they are institutions in the sociological sense of the term (exogenous institutions), they also are submitted to a normative framework that regulates them (institutions endogenous). In turn, the forums for the production of ideas represent the spaces where social actors debate their ideas and organize interests, which may or may not be converted into institutions. In this Ph.D. work, we have identified seven forums for the production of ideas, namely: political communication, socio-environmental, family farming, environmental protection, scientific, agriculture and professional class entities. As a methodological framework, the author based the investigation on the social research approach, by using qualitative and quantitative methods, as well as primary and secondary data sources. On the basis of the analysis performed, in the thesis argument we have assumed that the incorporation of family farming in environmental public action carries with it the dependence on the path effects. These effects are related to the historical context of insertion of the social category in formal institutions, and are also reflected in the creation of specific norms for these farmers in the Forest Code and its instruments. However, despite the instruments are the

same in both scales, the ideas and interests that guide the institutions endogenous CAR and PRA construction in the state of Mato Grosso and in Brazil are different. As a consequence, it takes place different understandings regarding the various social groups that integrate family farming. It follows the different inclusion of these farmers in the instruments, especially in the CAR one, considered the gateway to joining the PRA and others public actions. Despite some advances at the federal level have been noticing, many farmers follow on the sidelines of the instruments implementing, notably in the state of Mato Grosso.

Keywords: Public policy. Environmental policy. Forest code. Rural Environmental Registry. Environmental Regularization Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Pentágono das políticas públicas.....	46
Figura 2- Instrumentos presentes no Código Florestal brasileiro, Lei 12.651/2012.	56
Figura 3- Representação da análise multidimensional da abordagem dos “três is” da Ação Pública	58
Figura 4- Entradas analíticas mobilizadas na decomposição dos “três is” na ação pública.....	60
Figura 5- Fluxos de ideias e de trocas políticas entre fóruns na construção dos instrumentos da ação pública ambiental para a agricultura familiar	66
Figura 6- Fluxos de ideias, interesses e trocas políticas entre membros do fórum da comunicação política na construção dos instrumentos da ação pública para a agricultura familiar	68
Figura 7- Estrutura analítica da explicação dependente do caminho	71
Figura 8- Instituições exógenas e endógenas dos Instrumentos da Ação Pública Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental, em âmbito federal (parte superior da figura) e estadual (parte inferior da figura)	75
Figura 9- Esquema de análise dos instrumentos da ação pública a partir dos “três is”	76
Figura 10- Sistematização das etapas (à esquerda) e ações (à direita) a serem desenvolvidas durante a pesquisa	79
Figura 11- Número de estabelecimentos agropecuários, por grupos de área total, entre os anos de 1970 e 2006, no estado de Mato Grosso.....	91
Figura 12- Área dos estabelecimentos agropecuários, por grupos de área total, entre os anos de 1970 e 2006, no estado de Mato Grosso.....	92
Figura 13- Módulos fiscais por município no estado de Mato Grosso.....	97
Figura 14- Número de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar, por unidade da federação, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017	103
Figura 15- Estabelecimentos pertencentes à Agricultura Familiar no Brasil, por estado, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017	104
Figura 16- Estabelecimentos pertencentes a Agricultura Familiar no estado de Mato Grosso, por município, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017	105
Figura 17- Taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal, série histórica de 1988 a 2020, de acordo com dados do Projeto de Monitoramento do	

Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)	134
Figura 18- Etapas da regularização ambiental de acordo com o Código Florestal (Lei 12.651/2012) para imóveis com passivo ambiental.....	149
Figura 19. Marcos importantes da Lei da Agricultura Familiar e da revisão do Código Florestal referentes ao reconhecimento institucional nas ações públicas.	159
Figura 20- Representação dos três módulos para cadastramento no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).....	175
Figura 21- Número estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário 2017 e número de posses e propriedades rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no Cadastro Ambiental Rural, por unidade da federação, de acordo com o Sicar	178
Figura 22- A) número de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no Cadastro Ambiental Rural, por unidade da federação, de acordo com o Sicar. B) número de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, por unidade da federação	180
Figura 23- Boletim informativo do Cadastro Ambiental Rural, contendo os dados declarados até 31 de dezembro de 2020 – Brasil	200
Figura 24- Número de estabelecimentos com 1.000 hectares ou mais no estado de Mato Grosso - série histórica (1970/2006)	208
Figura 25- Efetivo de rebanho bovino (em cabeças) no Estado de Mato Grosso .	209
Figura 26- Rendimento de soja (em toneladas) nos estados brasileiros.....	210
Figura 27- Taxa anual de desmatamento do estado de Mato Grosso, série histórica de 1988 a 2020, de acordo com dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)	211
Figura 28- Principais legislações ambientais do estado de Mato Grosso relacionadas à Licença Ambiental Única e ao Cadastro Ambiental Rural, até a revisão do Código Florestal (Lei 12.651/2012).....	219
Figura 30- Relação entre os Sistemas de Cadastro Ambiental Rural utilizados no estado de Mato Grosso desde 2008 até o ano de 2022.....	237
Figura 31- Nuvem de palavras identificada no Relatório Final do GT instituído pela Portaria Conjunta nº 02, de 30 de maio de 2016.....	244

Figura 32- Trocas políticas entre os membros do Grupo de Trabalho Técnico instituído pela Portaria nº 820/2016	254
Figura 33- Trocas políticas na discussão sobre o CAR em assentamentos no estado de Mato Grosso	266
Figura 34- A) número de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no Cadastro Ambiental Rural; e B) número de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, por município do estado de Mato Grosso.....	270
Figura 35- Boletim informativo do Cadastro Ambiental Rural contendo dados declarados até 31 de dezembro de 2020 – Mato Grosso.....	272

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Marcos legais federais, complementares ao Código Florestal, que regulam a proteção da vegetação nativa em áreas de posses e propriedade privadas.....	72
Quadro 2- Recursos metodológicos mobilizados conforme o objetivo específico da tese, e classificados de acordo com a abordagem, fonte, técnica de pesquisa e análise dos dados	82
Quadro 3- Número de assentamentos e de famílias de acordo com as principais modalidades de assentamentos rurais registrados no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), presentes no território nacional e no estado de Mato Grosso.....	106
Quadro 4- Cronologia dos marcos legais que alteraram o segundo Código Florestal brasileiro (Lei 4.771/1965) até a sua completa revisão pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.....	136
Quadro 5- Principais ações públicas que estimularam a descentralização da gestão ambiental no Brasil nas décadas de 1980 e 1990.....	207
Quadro 6- Número de imóveis cadastrados no Simlam até a data de 03/12/2014.	227
Quadro 7- Número de imóveis cadastrados no Simlam com até quatro módulos fiscais	229
Quadro 8- Número de imóveis cadastrados no Sicar até a data de 13 de abril de 2017	234
Quadro 9- Número de imóveis cadastrados no Sicar com até quatro módulos fiscais	236
Quadro 10- Membros do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 02/2016 e respectivos fóruns de produção de ideias que ocupavam antes da nomeação que os inseria como membros do fórum da comunicação política estadual.....	239
Quadro 11- Número de imóveis cadastrados no Simcar com até quatro módulos fiscais	271

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
Abrageo	Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática
Abrampa	Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
Acarmat	Associação de Crédito e Assistência Rural de Mato Grosso
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
Adema	Associação de Defesa do Meio Ambiente
ADIs	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
Agapan	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
AGU	Advocacia-Geral da União
ALMT	Assembleia Legislativa de Mato Grosso
Amaf	Associação Matogrossense dos Engenheiros Florestais
APF	Autorização Provisória de Funcionamento da Atividade Rural
APP	Área de Preservação Permanente
APRT	Área total da propriedade e/ou posse
ARL	Área de Reserva Legal
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
AUAS	Área para uso alternativo do solo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADÚnico	Cadastro Único
CapCAR	Curso de Extensão de Capacitação para o Cadastro Ambiental Rural
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBJP	Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CF	Código Florestal
Cimi	Conselho Indigenista Missionário
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNASI	Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros

CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Consea	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
Consema/MT	Conselho Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRA	Cota de Reserva Ambiental
Crea/MT	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso
CRF	Constituição da República Federativa
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
EMA	Escritório Modelo de Advocacia Ambiental
Empaer/MT	Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural
FAFam	Fórum da Agricultura Familiar
F Agro	Fórum da Agropecuária
Famato	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
FCient	Fórum Científico
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCPol	Fórum da Comunicação Política
Fema	Fundação Estadual do Meio Ambiente
Fetagri/MT	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Mato Grosso
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FIP	Programa de Investimento Florestal
FProf	Fórum das Entidades de Classe Profissional

FSAmb	Fórum Socioambientalista
FTAmb	Fórum da Tutela Ambiental
Funai	Fundação Nacional do Índio
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
GT CAR PCT	Cadastro Ambiental Rural para Povos e Comunidades Tradicionais
GT	Grupo de trabalho
GTAQ	Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
GTT	Grupo de Trabalho Técnico
IAP	Instrumento da Ação Pública
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICV	Instituto Centro de Vida
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INP	Instituto Nacional do Pinho
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais
Intermat	Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso
Ipam	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ISA	Instituto Socioambiental
Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
KFW	Banco de Desenvolvimento Alemão
LAU	Licença Ambiental Única
LC	Lei Complementar
Lemaf	Laboratório de Estudos e Projetos em Manejo Florestal
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Master	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MCidades	Ministério das Cidades
MCR	Manual de Crédito Rural

MCTE	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Desenvolvimento Agrário
MF	Módulos fiscais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPE/MT	Ministério Público do Estado de Mato Grosso
MPF	Ministério Público Federal
MPVs	Medidas provisórias
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT Legal	Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural
MT	Mato Grosso
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAB/MT	Ordem dos Advogados do Brasil em Mato Grosso
OCF	Observatório do Código Florestal
OEMAS	Organizações Estaduais de Meio Ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organizações Não Governamentais
Opan	Operação Amazônia Nativa
PA	Projeto de assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum Europeia
PAC	Projeto de Assentamento Conjunto
PAD	Projetos de Assentamento Dirigido
PAE	Projetos de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projetos de Assentamento Florestal
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAQ	Projetos de Assentamento Quilombola
PAR	Projetos de Assentamento Rápido
PAV	Programa Assentamentos Verdes
PC	Projetos de Colonização
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCI	Estratégia Produzir, Conservar e Incluir
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais
PDAS	Projetos Descentralizado de Assentamento Sustentável

PDS	Projetos de Desenvolvimento Sustentável
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Projetos de Assentamentos Estaduais
Peaf/MT	Plano Estadual da Agricultura Familiar
PEF	Plano de Exploração Florestal
PGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PGE/MT	Procuradoria Geral do Estado
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projetos Integrados de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PL	Projeto de lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMFS	Planos de Manejo Florestal Sustentável
PMS	Programa Mato Grossense de Municípios Sustentáveis
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNCSA	Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Polocentro	Programa de Desenvolvimento do Cerrado
Polonoroeste	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil;
PP	Partido Progressista
PPCADI	Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Illegal em Assentamentos da Amazônia
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil
PR	Paraná
PRA	Programa de Regularização Ambiental

PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
Prodeagro	Programa de Desenvolvimento Agro-ambiental
Prodepan	Programa de Desenvolvimento do Pantanal
Prodoeste	Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Prodes	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pró-Mapa	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
Psol	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partidos dos trabalhadores
RL	Reserva Legal
RO	Rondônia
RTRQ	Território Remanescentes Quilombola
SC	Santa Catarina
Seaf	Seguro da Agricultura Familiar
Seaf/MT	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários de Mato Grosso
Sema	Secretaria Especial de Meio Ambiente
Sema/MT	Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Sicar	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SIG	Sistemas de Informação Geográficas
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Ambiental
Simcar	Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural
Simlam	Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental
Sinima	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
Sipra	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLAPR	Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SP	São Paulo

SR	Superintendência Regional
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAR	Teoria do Ator-Rede
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TIs	Terras Indígenas
TQ	Territórios Quilombolas
UC	Unidades de Conservação
Ufla	Universidade Federal de Lavras
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFPA	Unidade Familiar de Produção Agrária
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB	Universidade de Brasília
Unemat	Universidade do Estado de Mato Gross
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	26
2	REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO.....	43
2.1	OS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA.....	48
2.2	OS “TRÊS IS” NA AÇÃO PÚBLICA.....	58
2.2.1	Ideias	60
2.2.2	Interesses.....	67
2.2.3	Instituições.....	69
2.3	ALINHAMENTO ENTRE AS TEORIAS DOS “TRÊS IS” E DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NA PESQUISA SOCIAL	76
2.4	REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	77
2.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	83
3	A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO	85
3.1	A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR	86
3.2	O CONCEITO DE AGRICULTURA FAMILIAR	98
3.3	OS NÚMEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO	102
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	108
4	A AÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL NO BRASIL: IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES NOS TRÊS CÓDIGOS FLORESTAIS	109
4.1	O PRIMEIRO CÓDIGO FLORESTAL E OS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO	110
4.2	O SEGUNDO CÓDIGO FLORESTAL: DOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO AOS INSTRUMENTOS DE PUNIÇÃO.....	122
4.3	DAS MÉTRICAS DE APP E RL AOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E MONITORAMENTO INDIVIDUALIZADO: O TERCEIRO CÓDIGO FLORESTAL	135
4.3.1	Afinal, o que levou à revisão do Código Florestal em 2012?.....	135

4.3.2	Os instrumentos CAR e PRA: fluxo da regularização ambiental no Código Florestal	145
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	151
5	A AGRICULTURA FAMILIAR, O CÓDIGO FLORESTAL E A CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO FEDERAL.....	154
5.1	A AGRICULTURA FAMILIAR NO CÓDIGO FLORESTAL	155
5.2	INSTITUIÇÕES ENDÓGENAS AO CAR.....	165
5.3	IDEIAS E INTERESSES RELACIONADOS À AGRICULTURA FAMILIAR NO CAR FEDERAL	169
5.3.1	Os assentamentos de reforma agrária	182
5.3.2	Territórios de povos e comunidades tradicionais	186
5.4	OUTRAS DISCUSSÕES SOBRE O CAR.....	194
5.5	O INSTRUMENTO PRA E A AGRICULTURA FAMILIAR	196
5.6	A IMPLEMENTAÇÃO NACIONAL DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA A PARTIR DO NÚMERO DE INSCRITOS.....	199
5.7	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	201
6	A AÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO ..	203
6.1	O CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E A CRIAÇÃO DO SLAPR 206	
6.2	PROGRAMA MATO-GROSSENSE DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E A CRIAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL	217
6.2.1	Os imóveis cadastrados no Simlam	227
6.3	A APROVAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL E O “MOMENTO CRÍTICO” PARA O PROGRAMA MT LEGAL: PASSAGEM DO SIMLAM PARA O SICAR	230
6.3.1	A migração para o Sicar.....	231
6.3.2	Os imóveis cadastrados no Sicar	234
6.4	IDEIAS E INTERESSES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SIMCAR: POR QUE UM NOVO SISTEMA?	238
6.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	245

7	A AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MATO GROSSO.....	249
7.1	A AGRICULTURA FAMILIAR NA AÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO	250
7.1.1	Ideias e interesses da agricultura familiar na Lei Estadual 592/2017	256
7.1.2	Os assentamentos de reforma agrária e os territórios de PCTs	261
7.2	A IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO EM NÚMEROS	268
7.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	273
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	275
	REFERÊNCIAS	285
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA A FEDERAL.....	312
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA O ESTADO DE MATO GROSSO	314

1 INTRODUÇÃO

Como a agricultura familiar é incorporada nas políticas ambientais¹? Especificamente no Código Florestal (CF) brasileiro, como os instrumentos Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA) abordam a agricultura familiar? Quais ideias e interesses influenciaram na delimitação das regras e das normas presentes nesses instrumentos? Foi a partir desses questionamentos que iniciou a formação doutoral da pesquisadora em 2017, os quais orientaram os pilares teórico-metodológicos que resultaram nas contribuições científicas apresentadas a seguir por essa tese.

No intuito de oferecer elementos que respondessem às questões precedentes, a pesquisadora delimitou um referencial teórico-metodológico fundamentado nos aportes da “pesquisa social” e do campo de estudos da “análise de políticas públicas”. Este último tem se destacado como uma área de pesquisa importante para a compreensão das ações do Estado e demais atores sociais envolvidos na formulação² e implementação³ das políticas públicas e seus instrumentos. Nessa pesquisa, optou-se por esse campo do conhecimento por compreender que ele oferece um conjunto de recursos interessantes à identificação dos atores que influenciam as modificações nos instrumentos do Código Florestal. Trata-se de conduzir uma análise das ideias e interesses que conformam a reorientação do quadro legal voltado à proteção da biodiversidade vegetal brasileira.

¹ Nessa tese, o termo “políticas ambientais” é entendido como um conjunto de medidas voltadas para a proteção, a preservação, a conservação dos bens naturais (flora, fauna, minerais, água, entre outros) como objetos diretos.

² A formulação de uma política pública é o processo de solucionar um problema inscrito na agenda pública, permitindo escolher entre as diferentes alternativas existentes a mais apropriada para levar da situação atual à situação desejada, tida como ideal (DIAS; MATOS, 2011).

³ A implementação de uma política pública é a etapa do ciclo de políticas públicas em que a política, até então feita quase exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos (DIAS; MATOS, 2011). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a existência de uma ação pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013). As etapas variam em quantidade na literatura. Dias e Matos (2011) apontam a existência de cinco diferentes fases: a identificação de um problema, a formulação de soluções, a tomada de decisões, a implementação e avaliação. Já Secchi (2013) apresenta as fases em sete diferentes momentos: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção.

Rico pela diversidade de vertentes teórico-metodológicas⁴, o campo de estudos da análise de políticas públicas se destaca também pelos estudos dos Instrumentos da Ação Pública (IAPs), bem como pela abordagem dos “Três is” (ideias, interesses e instituições) no âmbito da Ação Pública. Os trabalhos iniciais voltados para a análise dos IAPs datam da década de 1970. Contudo, são os últimos 30 anos que testemunham um maior interesse acadêmico pela abordagem. Ainda é comum encontrar pesquisas que analisa os IAPs através de uma perspectiva tecnicista, com interpretação de um modo funcionalista na leitura das políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Nesse sentido, a adoção de determinadas práticas de gestão pública seria apontada como resultado de escolhas meramente técnicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Não obstante, uma nova perspectiva de análise, inspirada na Sociologia da Ação Pública, tem ganhado terreno recentemente. Sob um outro olhar analítico, a vertente se interessa por problematizar formas de exercício do poder e dominação exercidos pelos instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; PACIFICO, 2016; ANDRADE; VALADÃO, 2017; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). A partir das lentes da nova perspectiva, o termo “políticas públicas” pode ser substituído pela noção de “ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Ampliada, a análise se estende, então, para as múltiplas interações entre diferentes atores sociais com poder de influenciar estratégias, projetos e resultados em múltiplos níveis de intervenção do Estado. A ação pública seria, por assim dizer, o resultado da articulação entre a regulação social e política.

O instrumento da ação pública pode ser definido como “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 21). Mais importante do que a busca por tecnologias eficazes, seria primordial conhecer as motivações que levaram à escolha dos instrumentos, bem como os efeitos por eles produzidos. Sob essa ótica, os instrumentos apresentariam uma lógica própria observada no grande potencial de revelar as singularidades

⁴ Para maiores informações sobre abordagens voltadas para a análise de políticas públicas buscar por Sechi (2017), Grisa (2012), Lascoumes e Le Galès (2012a), Rocha (2005), Dye (2005), Taylor e Hall (2003) e Fouilleux (2000).

históricas que estruturam a relação entre governantes e governados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Através desse entendimento, os atores, interações, instituições e representações coletivas envolvidas na construção dos instrumentos ganham ênfase, aproximando-se do que Peter Hall denominou de abordagem dos “três is” (interesses, ideias e instituições) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

A abordagem dos “três is”, por sua vez, considera conjuntamente o peso das ideias, interesses e instituições sobre a gênese, o desenvolvimento e/ou a implementação de políticas públicas. Estudos que partem dessa abordagem apresentam como especificidade o caráter multidimensional da análise que, dada a complexidade de uma política pública, permitiria melhor compreendê-la (PALIER; SUREL, 2005).

Uma forma de trabalhar com a abordagem dos “três is” na análise da ação pública consiste em decompor as três entradas analíticas em dimensões ou variáveis identificáveis (PALIER; SUREL, 2005). Nessa pesquisa, para decompor a entrada, no primeiro ‘i’ correspondente às “ideias” foi mobilizada a abordagem dos “fóruns de política pública”, que define o “fórum de produção de ideias” e os “fóruns de comunidade de política pública” (FOUILLEUX, 2000, 2011). Em seguida, por “interesses”, foi mobilizada a noção de “interesses organizados” (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007). Por fim, as “instituições” foram abordadas pelo “neoinstitucionalismo histórico”, especialmente através das noções de “*path dependency*” (em português, dependência de caminho) (MAHONEY, 2001) e de “mudanças endógenas incrementais” (MAHONEY; THELEN, 2010).

Para além do referencial teórico-metodológico adotado, para responder às questões da tese foi necessária a revisita ao processo histórico de reconhecimento institucional da agricultura familiar no Brasil e no estado de Mato Grosso. De forma similar, foi realizado o estado da arte sobre a formulação das ações públicas ambientais tendo como ênfase a elaboração dos instrumentos da ação pública CAR e PRA nos dois territórios citados.

Embora a agricultura desenvolvida sob a gestão da família esteja presente em toda a história do desenvolvimento rural brasileiro, o termo “agricultura familiar” era inexistente até a década de 1950, sendo, portanto, relativamente recente. Ao longo dos últimos 25 anos, diversas pesquisas evidenciaram a

importância dos agricultores pertencentes a essa categoria social. A ênfase desses estudos é colocada, notadamente, na produção de alimentos, na reprodução social e na proteção ambiental. Houve ainda significativos avanços na definição e compreensão das características e do significado da agricultura familiar (BELIK, 2000; IBGE, 2009; KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013; SCHNEIDER; CASSOL, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2015; GRISA, 2017; IBGE, 2017). Além disso, nas últimas décadas observou-se a formulação de três gerações de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2015), as quais são amplamente pesquisadas no meio científico. Contudo, o debate sobre a relação agricultura familiar e políticas ambientais é recente no Brasil. Estudos interessados em analisar ideias, interesses e instituições na construção dos instrumentos da ação pública ambiental para essa categoria social ainda são escassos. Não são encontradas na literatura, por exemplo, referências com objetivos semelhantes à proposta teórico-metodológica dessa tese.

Embora normas que restrinjam a utilização de bens naturais⁵ sejam elaboradas desde o período colonial, a literatura sobre política pública ambiental brasileira reconhece a década de 1930 como um marco importante na formulação das regulamentações. Aparecem como destaques na literatura especializada, o primeiro Código Florestal brasileiro (Decreto 23.793/1934) e o Código das Águas (Decreto Federal nº 24.643/1934) (SPAROVEK *et al* 2011; CÂMARA 2013; MOURA, 2016; CARVALHO; RAJÃO; DEL GIUDICE, 2018). No período em que essas políticas públicas foram elaboradas, as ideias e instituições preconizavam o abandono ao liberalismo, à centralização política, à adoção de medidas desenvolvimentistas e promotoras da modernização. O momento foi ainda marcado pela implementação de políticas e programas que visavam a ocupação dos “espaços vazios” das regiões Norte e Centro-Oeste⁶. Ainda que restrições à

⁵ As normas ambientais do período colonial não eram direcionadas essencialmente à preservação e à manutenção da flora nativa (CARVALHO, 2001; SPAROVEK *et al.*, 2011). Em um primeiro momento, os instrumentos tinham por objetivo garantir o monopólio da exploração da madeira, notadamente o pau-brasil, para a Coroa portuguesa (RAYNAUT, 2016). Tal entendimento encontrava respaldo na relação sociedade/natureza propagada na época e baseava-se na ideia de domesticação da natureza e de inesgotabilidade dos “recursos” naturais.

⁶A título de exemplo, tem-se a “Marcha para o Oeste brasileiro”, projeto do governo de Getúlio Vargas, desenvolvido durante o Estado Novo (1930-1945), voltado para a promoção do desenvolvimento territorial e econômico das regiões Centro Oeste e Norte do Brasil. Para que a integração econômica das regiões fosse exitosa, foi fomentada a construção da malha

utilização de bens naturais fossem impostas pelo Código Florestal de 1934, o desenvolvimento econômico foi organizado a partir de uma visão utilitarista da natureza (enquanto “recurso” a ser explorado). Em consequência, priorizava-se a defesa e ocupação do território, a promoção da industrialização através da substituição de importações, a manutenção da grande propriedade fundiária, a invisibilidade da “pequena” propriedade rural e a expansão da agricultura em termos de área cultivada e produtividade.

Em um contexto de desenvolvimentismo e integração nacional da Amazônia, foi realizada a primeira revisão do Código Florestal em 1965. Essa, por sua vez, resultou de estudos conduzidos sobre o marco legal brasileiro⁷ - comparando-o às leis de outros países (Alemanha, França e outros) - e dos resultados das regras vigentes no período (Lei 4.771, de 15 de setembro). Naquele momento, apesar da institucionalização dos conceitos de “propriedade familiar”, “função social da terra” e “reforma agrária” no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), as diretrizes expressas no segundo Código Florestal pouco ou nada dialogaram com as noções estabelecidas no Estatuto. Como consequência, não foram sancionadas normas diferenciadas para a agricultura praticada sob gestão da família. Na década de 1960, a ênfase foi colocada no desenvolvimento da agricultura influenciada pela narrativa da Revolução Verde. Trata-se então de promover a “modernização da produção agropecuária” por meio de transformações na base técnica produtiva, bem como da reprodução no rural de processos de desenvolvimento dirigidos e ajustados aos meios urbano e industrial. Essa orientação promoveu a passagem do complexo rural para o que se convencionou chamar de complexo agroindustrial (DELGADO, 2013). A metamorfose nas técnicas produtivas provocou alterações diversas no ambiente natural nos biomas brasileiros⁸, de modo que diante da nova lógica produtiva as

rodoviária conectando-as às demais regiões do país. O novo conjunto de vias facilitaria a exportação dos produtos agrícolas, bem como a entrada de capital nas regiões “menos desenvolvidas”.

⁷ Reporta-se aqui ao livro “Direito Florestal Brasileiro”, de Osny Duarte Pereira (CARVALHO; RAJÃO; DEL GIUDICE, 2018).

⁸ A plataforma Mapbiomas apresenta séries históricas da degradação ambiental nos últimos 33 anos em todos os biomas brasileiros. Acesso disponível em: <http://mapbiomas.org/>.

normas ambientais se tornaram “letra morta” para a preservação e conservação ambiental⁹.

Em paralelo à agenda desenvolvimentista do Estado para a economia, ganhou terreno na segunda metade do século XX a problematização das questões ambientais, com o aumento da visibilidade do tema em escala mundial. O debate sobre a (in)sustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico adotado, somado à necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, passaram a compor a discussão internacional. Destacam-se, nesse sentido, as mobilizações que resultaram na grande marcha do Dia da Terra (1970), na redação do relatório Meadows (1972) e na organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972) sediada em Estocolmo. Desde então, questões relacionadas ao ambiente têm se mostrado um grande desafio para a sociedade, notadamente, no meio acadêmico para os pesquisadores que se dispõem a estudar a problemática ambiental (FERREIRA, 1998).

Alinhadas ao debate internacional, as questões ambientais entraram no “jogo institucional” brasileiro por meio da criação de uma institucionalidade ambiental reguladora que “ganhou corpo” a partir da década de 1980. Destaca-se, nesse sentido, a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), seguida pela mudança da Constituição da República Federativa (CRF) em 1988 e pela formulação de diversas políticas públicas ambientais¹⁰. A título de exemplo, nesse momento é elaborada a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), bem como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) (OLIVEIRA; BRUGNARA, 2018). No período, ocorre ainda a segunda revisão do Código Florestal que resultou em uma terceira versão da norma regulamentada pela Lei 12.651/2012. Ao mesmo tempo, ações visando a descentralização da gestão do Estado foram impulsionadas na agenda governamental de políticas públicas. Nas décadas de 1980 e 1990, os debates sobre a descentralização da gestão

⁹ Apesar da existência de instituições ambientais que proibiam o desmatamento da vegetação nativa, dados dos Prodes/Inpe evidenciam que entre os anos de 1988 e 2000 a taxa de desmatamento da Amazônia Legal foi de 220.473 km². Acesso disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

¹⁰ Nos últimos 40 anos, diversas políticas públicas ambientais foram formuladas no Brasil, razão pela qual o país chegou a receber reconhecimento internacional como detentor de uma das legislações mais avançadas do mundo no tema. Sobre o assunto recomenda-se a leitura de Moura (2016) e Carvalho, Rajão e Del Giudice (2018).

ambiental e, logo, sobre a concessão de poder decisório aos estados e municípios se intensificam. Nesse momento, o interesse se volta, notadamente, para a gestão das florestas, para o licenciamento ambiental rural, bem como para a construção de “capacidades estatais”¹¹ nas esferas de poder da União, estados, Distrito Federal e Municípios.

É na década de 1990, e seguindo a tendência nacional da descentralização, que o estado de Mato Grosso começou a elaborar políticas ambientais e instrumentos da ação pública regulados por normas estaduais. Destaca-se, em seguida, o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR), considerado inovador por adotar tecnologias de Sensoriamento Remoto e Sistemas de Informação Geográficas (SIG) na ação pública ambiental (AZEVEDO, 2009). O instrumento SLAPR foi criado no intuito de contribuir para o cumprimento do Código Florestal vigente na época, ou seja, a Lei Federal 4.771/1965. Mais tarde, no ano de 2008, o SLAPR passou por mudanças que deram origem ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) (AZEVEDO, 2009). O CAR foi implementado em Mato Grosso no ano de 2008 (Lei nº 8.961/2008 e Lei Complementar nº 327/2008) como instrumento do Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural (Programa MT Legal)¹² e como integrante do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental de Mato Grosso (Simlam). Na ocasião do cadastramento do imóvel rural no CAR, o posseiro ou proprietário interessado em obter o registro indicava as informações da área e, em caso de identificação de passivo ambiental¹³, poderia assumir o compromisso de recuperá-lo. A responsabilidade de recuperação de áreas degradadas seria reconhecida por meio da assinatura de um instrumento de compromisso padrão indicando as medidas e o cronograma de execução. O procedimento é

¹¹ Capacidades estatais é uma abordagem utilizada na análise de políticas públicas. Surgida nos anos de 1980, a perspectiva coloca o Estado no centro da discussão das políticas públicas, notadamente, no que se refere à capacidade do Estado e como ela se desenvolve (CINGOLANI, 2013). Entre as capacidades estatais figuram capacidades administrativas, políticas, fiscais, financeiras, institucionais, burocráticas, democráticas, de coordenação política, entre outras (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013; MEDEIROS; GRISA, 2019)

¹² O Cadastro Ambiental Rural também foi instituído no estado do Pará em 2006 (para maiores informações ver: <https://www.semas.pa.gov.br/2006/11/27/9664/>). Em 2008, o instrumento foi convertido na Política Estadual de Florestas e do Meio Ambiente (conferir: <https://www.semas.pa.gov.br/2008/07/17/9687/>).

¹³ O conceito de passivo ambiental designa áreas de preservação permanente e reserva legal desmatadas acima dos limites previstos na legislação. Tais áreas devem ser recuperadas conforme as determinações previstas no Código Florestal.

semelhante ao que mais tarde o Código Florestal denominaria de Programa de Regularização Ambiental (PRA).

No Brasil, em finais dos anos de 1990, a evidência de aumento nas taxas de desmatamento da Amazônia, inflamadas pela importância que a temática assume nos debates nacionais e internacionais, contribuíram para impulsionar a realização de diversas alterações no segundo Código Florestal. Figuram entre as novas diretrizes, mudanças no tocante à preservação de áreas de vegetação nativa que deveriam ser protegidas dentro dos limites das posses e propriedades privadas. Houve ainda a incorporação da noção de “pequena propriedade rural” ou “posse rural familiar” no novo documento, definindo normas diferenciadas para essas áreas. As mudanças mencionadas contribuíram para iniciar questionamentos quanto à implementação do Código Florestal ainda durante a vigência da segunda versão da lei. Um longo processo de debate (com duração de 13 anos) culminou na definição de uma nova regulamentação, instituída em 25 de maio de 2012, pela Lei 12.651 (a terceira versão da ação pública ambiental). Nesse período, o contexto brasileiro diferia consideravelmente da conjuntura político-econômica das décadas de 1930 e 1960. A globalização, a eleição de governos progressistas, o reconhecimento da agricultura familiar, bem como o fomento a uma agenda agroexportadora (fundamentada principalmente em *commodities* agropecuárias e minerais) foram referências importantes para o debate sobre a revisão do Código Florestal brasileiro.

No presente ano de 2022, o Código Florestal é a principal ação pública voltada à proteção da vegetação nativa em áreas de posses e propriedades privadas no Brasil, razão pela qual assume importância fundamental entre as políticas ambientais. O texto da Lei 12.651/2012 introduziu novidades nas políticas ambientais ao definir, para o território nacional, diversos instrumentos que visam contribuir com a gestão e o processo de regularização ambiental, entre eles o CAR e o PRA, cujo processo de construção foi analisado nesta tese.

A institucionalização do CAR ocorreu no artigo 29 do Código Florestal. O instrumento foi, então, definido como sendo um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012a). A inscrição do imóvel

rural no Cadastro Ambiental Rural é apontada como o primeiro passo para a regularização ambiental das posses e propriedades (CHIAVARI; LOPES, 2016). Após a inscrição no CAR, as informações fornecidas sobre o bem devem passar por processamento, análise e validação dos órgãos ambientais estaduais. Quando identificados passivos ambientais no imóvel, posseiros e proprietários devem, então, aderir ao PRA, instrumento instituído pelo artigo 59 do Código Florestal. Ainda no ano de 2012 foi criado o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar). Por meio do Decreto Federal 7.830, de 17 de outubro de 2012, o Sicar foi definido como um “sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais” (BRASIL, 2012e). O Sistema objetiva sobretudo “receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos” (BRASIL, 2012e). Por meio do Sicar é possível efetuar a inscrição no CAR federal, além de poder realizar a consulta e o monitoramento do *status* da regularização ambiental dos imóveis rurais.

O estado de Mato Grosso desempenhou um papel pioneiro na formulação e implementação desses instrumentos da ação pública. Apesar de possuir normas específicas anteriores mesmo à terceira versão do Código Florestal e um sistema de cadastramento próprio, no ano de 2014 o estado aderiu ao Sicar. Por conseguinte, foi desativado o sistema estadual utilizado até então para essa funcionalidade. Posteriormente, no ano de 2016, os gestores públicos reexaminaram a decisão e optaram por encerrar o uso do sistema nacional para a finalidade de cadastramento. A determinação levou ao desenvolvimento de um novo dispositivo estadual, o Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (Simcar). Trata-se de um dispositivo habilitado para a implementação do CAR nas posses e propriedades mato-grossenses, bem como de todo o processo de regularização ambiental mantendo a integração das informações ao Sicar conforme instituído no Decreto Federal 7.830/2012. Dadas as evoluções no texto do Código Florestal aprovadas em 2012, para a regulamentação do Simcar houve a necessidade de mudanças nos marcos legais estaduais. Novas normas, específicas ao ente federativo, passaram, assim, a regulamentar o CAR e o PRA no estado de Mato Grosso. Tais diretrizes estão presentes na Lei Complementar (LC) estadual 592/2017 e dispositivos posteriores.

Em concomitância com a discussão da revisão do CF, ocorreu ainda o reconhecimento institucional da agricultura familiar através da Lei Federal nº

11.326, de 24 de julho de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar. Por meio desse dispositivo legal, a categoria social “agricultura familiar” obteve uma definição operacional para fins de acesso às políticas públicas. Assim sendo, mudanças endógenas ainda na segunda versão do Código Florestal incorporaram normas diferenciadas para pequenas posses e propriedades rurais e, durante a revisão que levou à terceira versão da lei, ideias e interesses voltados para o reconhecimento institucional da agricultura familiar acompanharam o debate. Dessa forma, a Lei 12.651/2012, que consolida o texto do Código Florestal vigente, estabeleceu normas diferenciadas para posses e propriedades pertencente à agricultura familiar no capítulo XII, artigos 52 ao 58, reconhecendo também na política ambiental a importância dos agricultores pertencentes a essa categoria social. No marco legal federal, a definição da categoria reafirma a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006) ao considerar a “pequena propriedade ou posse rural familiar aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no **art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006**”¹⁴ (BRASIL, 2012a – grifo nosso). Seguindo a Lei da Agricultura Familiar, tratamento idêntico foi estendido “às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris” (BRASIL, 2012a).

Apesar da importância evidente da agricultura familiar brasileira para a garantia da segurança alimentar no país, do tratamento diferenciado estabelecido no Código Florestal e dos esforços de atores sociais para a implementação da ação pública, no ano de 2017 (quando a tese começou a ser ensaiada) ainda se fazia necessário avançar na construção dos instrumentos que atendessem à categoria social. Em 2016, quando o estado de Mato Grosso utilizava o Sicar para o cadastramento rural, os procedimentos de inscrição no CAR estavam definidos

¹⁴ Art. 3º Para os efeitos da referida Lei, considera-se como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - obtenha um percentual mínimo da renda familiar de atividades econômicas provenientes do estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006a).

apenas para as posses e propriedades com até quatro módulos fiscais¹⁵ não localizadas em áreas de assentamento ou em territórios de povos e comunidade tradicionais (OLIVEIRA; THUAULT; BUTTURI, 2017). Como consequência, observou-se um elevado número de cadastramentos rurais realizados por atores sociais que atendiam a esses critérios (na época 69.935 imóveis rurais mato-grossenses) (OLIVEIRA; THUAULT; BUTTURI, 2017). Já no caso de áreas de assentamentos rurais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) havia efetivado o cadastro dos perímetros dos imóveis¹⁶ no sistema nacional. Entretanto, o Instituto não havia estabelecido um prazo para a individualização do cadastro por lotes/parcelas, bem como não estavam claros os procedimentos adotados para a condução da análise das informações prestadas e da adesão ao PRA, se necessário¹⁷. Apesar de haver uma aba/módulo específico para a inscrição dos territórios de povos e comunidades tradicionais (PCTs) no Sicar, tais grupos não se reconheciam nesse módulo (OLIVEIRA; THUAULT; BUTTURI, 2017). Foram muitas as discussões relacionadas aos ajustes a serem realizados no intuito de atender à diversidade de formas de uso e ocupação dos territórios.

A atualização da pesquisa conduzida em 2016 (OLIVEIRA; THUAULT; BUTTURI, 2017) foi realizada em 2018. Nesse momento, o estado de Mato Grosso já utilizava o Simcar para a realização dos cadastros de imóveis rurais. A nova investigação evidenciou um retrocesso no estado em comparação com os cadastros realizados junto ao sistema nacional. A involução seria explicada pelo fato de não constar no novo sistema módulos específicos para a inserção dos perímetros de assentamentos e territórios de PCTs (OLIVEIRA; SILGUEIRO; BUTTURI, 2018). Já as áreas de agricultura familiar foram inseridas no Simcar

¹⁵ Para essa definição, o único critério da Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006 considerado foi o de área, no caso até quatro módulos fiscais. Não foram, portanto, examinados os demais critérios, razão pela qual a autora optou por não utilizar o termo “agricultura familiar” para definir estas posses e propriedades rurais. O assunto será detalhado no capítulo 3 desta tese.

¹⁶ Considera-se como perímetro do imóvel a área total do assentamento, independentemente do número de lotes que existem nele. A título de exemplo, se o assentamento possuir 35 mil hectares, o perímetro corresponderá aos mesmos 35 mil hectares de área.

¹⁷ No caso dos assentamentos, no mês de maio de 2016, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) publicou a notícia de que havia finalizado o Cadastro Ambiental Rural do perímetro de mais de 7 mil assentamentos brasileiros, beneficiando, assim, mais de 700 mil famílias. Na época, a notícia foi republicada em diversos meios de comunicação e o acesso a ela pode ser feito através do link: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/incra-faz-cadastro-ambiental-rural-de-todos-assentamentos-dentro-do-prazo>.

como imóveis rurais que assumiriam as mesmas funcionalidades de grandes posses ou propriedades (o que era o caso também no Sicar). Novamente, seria considerado apenas o critério “área” (até quatro módulos fiscais) para diferenciá-las no momento da análise das informações pelo órgão ambiental estadual.

Uma informação contextual se faz necessária. Dado que o estado de Mato Grosso integra o território da Amazônia Legal desde 2008, quando da publicação da Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.545/2008, a inscrição no CAR passou a ser uma ação fundamental para acesso às políticas de crédito rural¹⁸. No mesmo ano, conforme os marcos legais estaduais¹⁹, a adesão ao instrumento se tornou obrigatória, sendo a primeira etapa para obtenção de licença ambiental²⁰ de qualquer empreendimento ou atividade desenvolvida em propriedades rurais. Por meio do Programa Carne Legal²¹, o Ministério Público Federal (MPF) vem atuando desde 2009 para a regularização da cadeia produtiva da pecuária na Amazônia. Nesse intuito, foram firmados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com frigoríficos através dos quais os estabelecimentos se comprometem a adquirir matéria-prima de áreas onde não ocorre desmatamento ilegal. A inscrição no CAR é utilizada para a identificação e monitoramento das

¹⁸ A Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008, alterou o Manual de Crédito Rural (MCR) 2-1 e estabeleceu a exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônico. Entre os documentos que teriam esta atribuição lista-se no Art. 01 “III - licença, certificado, certidão ou documento similar comprobatório de regularidade ambiental, vigente, do imóvel onde será implantado o projeto a ser financiado, expedido pelo órgão estadual responsável; ou IV - na inexistência dos documentos citados no inciso anterior, atestado de recebimento da documentação exigível para fins de regularização ambiental do imóvel, emitido pelo órgão estadual responsável, ressalvado que, nos Estados onde não for disponibilizado em meio eletrônico, o atestado deverá ter validade de 12 (doze) meses” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008). Em Mato Grosso, o CAR é um documento que atende ao estabelecido na referida Resolução.

¹⁹ Nos marcos legais do estado, o CAR é o registro do imóvel no órgão ambiental e a inscrição “constitui pré-requisito à regularização ambiental dos imóveis rurais e ao requerimento dos projetos de autorização e/ou licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, localizados no interior da propriedade ou posse rural” (MATO GROSSO, 2017a). Vale destacar que, esse entendimento está explícito na legislação desde o ano de 2008 com a Lei Complementar nº 343/2008, revogada mais tarde pela Lei Complementar nº 592/2017. O assunto será tratado posteriormente.

²⁰ A Licença Ambiental é o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (BRASIL, 1997).

²¹ Mais informações podem ser obtidas através da página eletrônica do MPF: <http://www.mpf.mp.br/am/carne-legal/carne-legal-am#ProgramaCarneLegal>.

propriedades rurais onde não foram identificadas práticas criminosas de retirada da vegetação. Em outras palavras, desde 2008 o instrumento “Cadastro Ambiental Rural” passa a ser um condicionante para o acesso a outras políticas públicas de desenvolvimento rural e ambiental, bem como a alguns mercados. A decisão pode, portanto, apresentar efeitos diversos para os agricultores familiares que não realizarem a inscrição de seus imóveis no CAR e que, conseqüentemente, não conseguiram/em se inserir na implementação desse Instrumento da Ação Pública (IAP).

No âmbito federal, uma vez instituído pelo Código Florestal, a obrigatoriedade de inscrição dos imóveis rurais no CAR passou a ser condição essencial para a concessão de crédito agrícola pelas organizações financeiras, em qualquer modalidade e em todo o território nacional²². Da mesma forma, a adesão ao PRA e a outros instrumentos estabelecidos na política ambiental passou a estar condicionada à realização da inscrição no Cadastro, desde a revisão da lei florestal. No caso do PRA, o instrumento tem por objetivo contribuir com a regularização de imóveis rurais em situação de passivo ambiental. Ainda que a legislação preveja incentivos aos posseiros e proprietários rurais para a recuperação de áreas degradadas, até o ano de 2020, as discussões quanto à construção deste último IAP ainda eram incipientes no que se referia à agricultura familiar.

Com base na contextualização acerca dos mecanismos de ação pública ambiental voltados para áreas de agricultura familiar, bem como nos questionamentos iniciais apresentados no início dessa introdução, a questão central da pesquisa se apresenta nos seguintes termos: como foram construídos os instrumentos Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização

²² ~~Art. 78-A. Após cinco anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no Cadastro Ambiental Rural — CAR e que comprovem sua regularidade nos termos desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012). Art. 78-A. Após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).~~ Art. 78-A. Após 31 de dezembro de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. (Redação dada pela Lei nº 13.295, de 2016) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902) Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo será prorrogado em observância aos novos prazos de que trata o § 3º do art. 29. (Incluído pela Lei nº 13.295, de 2016) (BRASIL, 2012a).

Ambiental (PRA), instituídos nacionalmente pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e regulamentados em Mato Grosso por lei específica a partir de 2017? Como esses instrumentos tratam a agricultura familiar e quais as implicações na heterogeneidade da categoria social?

A partir dos questionamentos apresentados, essa tese tem como objetivo geral analisar as ideias, interesses e instituições que delimitaram a construção dos instrumentos Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA) no contexto federal e no estado de Mato Grosso, notadamente, no que concerne ao tratamento atribuído à categoria social da agricultura familiar.

A partir desse, a tese apresenta três objetivos específicos:

- a) analisar as ideias, interesses e instituições que delimitaram a construção dos instrumentos CAR e PRA no contexto federal;
- b) evidenciar as ideias, interesses e instituições que delimitaram a construção do CAR e do PRA no contexto do estado de Mato Grosso;
- c) compreender como as ideias, interesses e instituições presentes na construção desses instrumentos (no âmbito federal e estadual) trataram as especificidades da agricultura familiar.

Para orientar a pesquisa, foram adotadas duas hipóteses. A hipótese 1 refere-se ao processo de construção do CAR e PRA em âmbito federal. Nessa esfera, infere-se que os atores sociais responsáveis pelos instrumentos abriram diferentes canais de diálogo. Essa abertura possibilitou que servidores públicos pertencentes à elite administrativa (FOUILLEUX, 2011), organizações sociais representativas da agricultura familiar, organizações governamentais responsáveis pela gestão das políticas públicas destinadas a esse público, assim como as organizações não governamentais que trabalhavam com esses agricultores, participassem, em algum momento, da construção dos instrumentos CAR e PRA até o final do ano de 2018. Dessa forma, os instrumentos estão mais próximos das especificidades da agricultura familiar em virtude de terem incorporado algumas de suas ideias e interesses.

A hipótese 2, por sua vez, pressupõe que não houve a mesma abertura ao diálogo na construção dos instrumentos de ação pública no estado de Mato Grosso, o que contribuiu para a predominância de outras ideias e interesses nas instituições que regulam os IAPs. Por consequência, os instrumentos não atendem às especificidades da agricultura familiar, principalmente de alguns

grupos sociais como os assentados e assentadas de reforma agrária, bem como povos e comunidades tradicionais.

Além dessa introdução que apresenta as questões norteadoras, objetivos (geral e específicos) e as hipóteses adotadas na pesquisa, a tese está estruturada em sete capítulos seguidos pelas considerações finais.

O capítulo 2 apresentará o referencial teórico-metodológico relacionado à análise de políticas públicas com ênfase na literatura sobre os IAPs e os “três is” (ideias, interesses e instituições) na Ação Pública. É importante ressaltar que, dada a amplitude da teoria que versa sobre a ação pública, nesse capítulo serão abordadas apenas as teorias e conceitos que nortearam a pesquisa. A partir de diagramas, a pesquisadora realizou uma aproximação do referencial teórico com a pesquisa empírica, buscando tornar a leitura mais fluída e acessível, principalmente àqueles que são menos familiarizados com os conceitos utilizados. Por fim, serão apresentados os recursos metodológicos que foram mobilizados na realização da pesquisa social.

O capítulo 3 trata especificamente da agricultura familiar, notadamente, dos aspectos históricos e teóricos do reconhecimento da categoria social no Brasil reunindo esforços para evidenciar o processo que levou ao reconhecimento da agricultura familiar pela Lei 11.326/2006. Ao mesmo tempo, são apresentados os números de agricultores familiares existentes no Brasil e no estado de Mato Grosso de acordo com os dados oficiais do Censo Agropecuário. A pesquisa, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017, considera o conceito presente na Lei da Agricultura Familiar e decreto regulamentador da Lei para quantificar os estabelecimentos agropecuários pertencentes a essa categoria social.

O capítulo 4 apresentará o histórico da política ambiental brasileira, com ênfase nas três versões do Código Florestal. A partir da apreciação do contexto de formulação e implementação dos CFs, buscou-se evidenciar que os aspectos político-econômicos do período são indissociáveis do processo geral de desenvolvimento econômico brasileiro. Portanto, a ação pública ambiental e seus instrumentos refletem ideias e interesses defendidos pelos atores que participaram das tomadas de decisão acerca das normas a serem adotadas naquele período. O capítulo 5, por sua vez, abordará, à luz do referencial teórico e dos resultados da pesquisa empírica, a incorporação da agricultura familiar ao

terceiro Código Florestal. Nesse capítulo, ainda serão apresentadas ideias, interesses e instituições, referentes ao tratamento atribuído à agricultura familiar no desenho dos instrumentos da ação pública, após a revisão do CF (em 2012) em âmbito federal.

Conforme a estrutura da tese, os capítulos 6 e 7 serão dedicados à apresentação dos resultados da pesquisa conduzida no estado de Mato Grosso. O capítulo 6, especificamente, apresentará o histórico da política ambiental mato-grossense, com ênfase nas ideias, interesses e instituições da ação pública estadual que levaram à formulação dos instrumentos da ação pública CAR e PRA, que no estado são anteriores à revisão do Código Florestal em 2012. Já o capítulo 7, versará sobre o lugar atribuído à agricultura familiar nas normas ambientais do estado de Mato Grosso, com ênfase na construção do Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural. Nesse sentido, são apresentados ideias, interesses e instituições que predominaram na ação pública estadual a partir de 2017, quando foi formulada a Lei complementar nº 592/2017 que dispõe sobre os instrumentos CAR e PRA no estado.

É importante ressaltar que nos capítulos 3, 4, 5, 6 e 7 serão apresentados dados em tabelas, figuras e mapas que buscam evidenciar a diversidade do meio rural brasileiro. A ênfase é colocada na agricultura familiar e nos resultados da implementação dos instrumentos analisados nessa tese. No capítulo 8, por sua vez, será apresentado um conjunto de considerações finais quanto ao estudo desenvolvido, bem como os novos rumos de pesquisa a partir da temática proposta.

Por fim, é importante destacar que a tese apresentada a seguir está inserida na linha de pesquisa de “Políticas Públicas, Ação coletiva e Governança” do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e tratará dos instrumentos da ação pública ambiental como tema central. A partir dessa análise, a pesquisadora assumiu como argumento de tese que “a incorporação da agricultura familiar na ação pública ambiental carrega consigo efeitos de uma dependência de caminho relacionada ao contexto histórico de inserção da categoria social nas instituições formais e que refletiu na criação de normas específicas no Código Florestal e seus instrumentos. No entanto, apesar de os instrumentos serem nomeadamente os mesmos, as ideias e interesses que

orientam a construção de instituições endógenas ao CAR e PRA no estado de Mato Grosso e no Brasil são diferentes. Disso resulta a elaboração de compreensões distintas no que se refere aos diferentes grupos sociais que compõem a agricultura familiar. Como consequência, esses agricultores acabam sendo inseridos de forma diferente nos instrumentos, principalmente no CAR, considerado a porta de entrada para a adesão ao PRA e outras ações públicas”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os referenciais teórico e metodológico que foram os pilares dessa pesquisa de doutorado. O capítulo está dividido em quatro seções. Inicialmente são abordadas as opções teóricas para a análise de políticas públicas. Na sequência, a primeira seção abordará os Instrumentos da Ação Pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; 2012b), enquanto a segunda aludirá à abordagem dos “três is” (ideias, interesses e instituições) na conformação da Ação Pública (HALL, 1997). Mais adiante, na terceira seção, serão apresentados os aspectos metodológicos que orientarão a investigação de campo. A sistematização empírica do trabalho foi fundamentada nas contribuições da pesquisa social. Por fim, a quarta seção apresentará as considerações gerais do capítulo.

Inicialmente, importa ressaltar que a área do conhecimento que se dedica aos estudos de políticas públicas é relativamente recente tendo se desenvolvido a partir de meados do século XX. O marco inicial da evolução dessa área do conhecimento se deu em 1936 quando da publicação do livro “Política: quem ganha o quê, quando e como” de Harol D. Lasswell, considerado um dos “pais fundadores” da área de políticas públicas¹ (SOUZA, 2006; DIAS; MATOS, 2012). O título da publicação também é considerado a primeira definição de política pública, uma vez que para o autor “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (LASWELL, 1958, citado por SOUZA, 2006, p. 5).

Desde então, diversas definições do termo política pública foram elaboradas². Ainda assim, o conjunto das definições hoje existente permanece arbitrário, já que na literatura especializada não existe consenso quanto ao conceito a ser adotado para se definir uma política pública (SECCHI, 2017). De modo geral, é possível delimitar duas perspectivas de análise que se opõem quanto ao entendimento não apenas do que seria uma política pública, mas também sobre qual seria o papel do Estado nesse processo:

- a) a primeira escola, conhecida como “estatista ou estadocêntrica”, coloca o Estado no centro do conceito e,

¹ A área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais fundadores”: Harol Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006).

² Para maiores informações ver Souza (2006).

b) a segunda escola, chamada de “multicêntrica ou policêntrica”, reconhece o papel e a importância de outros atores sociais.

As abordagens estatistas têm como característica a compreensão unilateral e linear das políticas públicas. Através da leitura estadista, o Estado se encontra no centro da análise e entende-se a política pública como a ação que tem origem no ator estatal. Baseada em uma leitura funcionalista e racional da política pública, a abordagem privilegia os aspectos procedimentais em detrimento da diversidade de sujeitos atuantes no enfrentamento das questões que atingem determinados territórios ou grupos sociais (AMORIM; BOULLOSA, 2013). Por ser assim, “o papel dos atores não estatais, resume-se a influenciar as políticas governamentais” (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 62).

Com respeito à perspectiva multicêntrica, o Estado deixa de ser o elemento central na análise e o foco, antes direcionado ao ator, se amplia e passa a ser colocado no problema que o desencadeou. Há quem considere que esta linha de pensamento permita “perceber uma multiplicidade de sujeitos que atuam na gestão de problemas públicos ou na preservação de bens públicos” (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 62). Nessa perspectiva, a compreensão das políticas públicas deixa, por assim dizer, de ser considerada uma ação do governo para se tornar uma ação de governo. Embora o Estado permaneça desempenhando o papel de ator estratégico, ele perde o monopólio da ação. Nesse momento, passa a ser reconhecido o protagonismo de diferentes atores presentes nas arenas políticas.

No contexto brasileiro, a redemocratização política ocorrida em meados de 1980 seguida pela promulgação da Constituição Federal em 1988, contribuíram para impulsionar a participação de atores não estatais de forma mais ativa nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas³. O texto constitucional fortaleceu termos como “gestão democrática”, “participação e controle social” nas mais diversas áreas (saúde, educação, meio ambiente, assistência social, entre outras), criando, assim, o cenário ideal para a instituição de fóruns, espaços de consulta e deliberação, tais como os conselhos de políticas públicas⁴.

³ Ainda que os eventos citados tenham representado marcos importantes, isso não significa não ter havido anteriormente a participação ou a influência de grupos organizados na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

⁴ Nesse momento, foram criados Conselhos de políticas públicas nas três instâncias do poder público: federal, estadual e municipal. A exemplo da área de meio ambiente, em âmbito federal foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e nas Unidades da Federação os Conselhos

Quanto às políticas ambientais, é notório o aumento da participação da sociedade civil organizada, tanto através das organizações de representação de classes profissionais, quanto de organizações não governamentais (ONGs) socioambientalistas⁵. Por meio de canais diversos de expressão de ideias e interesses, tais organismos mobilizam diferentes meios para expressar ideias e interesses envolvendo publicações técnicas, manifestações jornalísticas na mídia, protestos, organização de eventos, participação em conselhos e outros espaços decisórios, na tentativa de influenciar as políticas públicas. Ademais, a integração econômica e política, intensificada a partir da década de 1980 pela globalização, impulsionou discussões permanentes entre países e, por conseguinte, a internacionalização dos debates sobre a ação pública⁶.

Como mencionado na introdução desse documento, é nesse contexto que o termo “políticas públicas” passa a ser substituído pela noção de “ação pública”. A compreensão de uma ação pública demanda, assim, a ampliação da análise dando ênfase ao conhecimento das múltiplas interações entre os diferentes atores sociais que possuem poder de influenciar as estratégias, projetos e resultados nos distintos níveis de intervenção do Estado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Por ser assim, uma ação pública é o resultado da articulação entre as dimensões social e política em um contexto em que o Estado é cada vez mais permeado por um amplo conjunto de atores não estatais. A máquina estatal em si apresenta características diversas de outros períodos históricos. Atualmente, o poder estatal tem se organizado através de um emaranhado de agências, organizações, regras flexíveis e negociações com atores cada vez mais numerosos. A ação pública se singulariza,

Estaduais de Meio Ambiente (no caso de Mato Grosso com a Sigla Consema/MT). Já na escala dos municípios foram instituídos os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, que em alguns casos funcionam em conjunto com outras áreas (por exemplo, desenvolvimento e meio ambiente, rural e meio ambiente, entre outras).

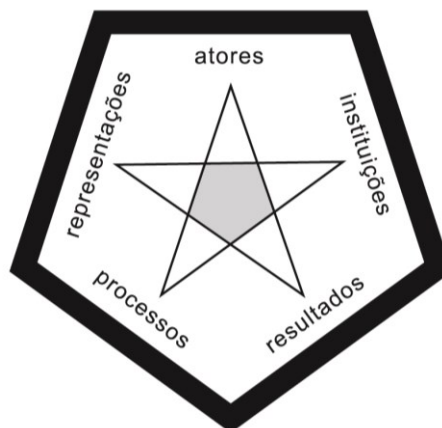
⁵ Um exemplo seria a composição paritária do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso (Consema/MT) definido pela Lei complementar 38/1995, integrado por 09 (nove) representantes do Poder Público, 09 (nove) representantes da sociedade civil organizada e 09 (nove) representantes de entidades ambientalistas não governamentais (MATO GROSSO, 1995). Para maiores informações consultar: <http://www.sema.mt.gov.br/site/index.php/decisao-colegiada/conselho-estadual-do-meio-ambiente>.

⁶ Um episódio que evidencia a internacionalização das discussões sobre as ações públicas ambientais brasileiras ocorreu em 2019 quando 602 cientistas de instituições europeias assinaram uma carta solicitando à União Europeia que condicionasse a aquisição de insumos brasileiros ao cumprimento de compromissos ambientais. A medida visava, entre outras disposições, a redução do desmatamento na Amazônia. Para maiores informações consultar: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/04/25/manifesto-assinado-por-600-cientistas-pede-que-europa-pare-de-importar-desmatamento-do-brasil.ghtml>.

assim, por uma série de novas particularidades como a reacomodação, um intrincado aleatório de redes, uma multiplicidade de atores, por finalidades múltiplas, pela heterogeneidade, transversalidade de problemas e mudanças de escalas dos territórios de referência (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

No domínio da Sociologia da Ação Pública a importância repousa sobre elementos que envolvem o papel das ideias, dos indivíduos, das representações, do conhecimento, das instituições, dos interesses e dos instrumentos (HASSENTEUFEL; OLIVEIRA, 2021). Sob tal perspectiva, Lascoumes e Le Galès (2012a) propõem a adoção de um modelo de análise que considere, pelo menos, cinco elementos articulados entre si, denominando o “Pentágono das políticas públicas” (Cf. figura 1).

Figura 1- Pentágono das políticas públicas



Fonte: Lascoumes e Le Galés (2012a).

A figura 1 apresenta a proposta teórico-metodológica elaborada por Lascoumes e Le Galès (2012a) para quem os atores sociais envolvidos em uma ação pública, sejam eles individuais ou coletivos, não apenas seriam dotados de recursos, como possuiriam certa autonomia, adotariam estratégias e seriam capacitados para fazer escolhas. Ademais, pressupõe-se que o atores sociais seriam guiados, em maior ou menor grau, por interesses materiais e/ou simbólicos. As representações sociais, por sua vez, seriam compreendidas como a produção de valores cognitivos e normativos que dariam sentido à ação, a condicionaria e a refletiria. As instituições, no sentido sociológico do termo, seriam o conjunto das normas, regras, rotinas e procedimentos que influenciam as interações cotidianas. Já os processos seriam as formas de interação e sua recomposição no tempo; são

eles que justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores sociais. Por fim, os resultados seriam as consequências, ou seja, os efeitos de uma ação pública.

A análise de cada um desses elementos é tarefa obrigatória em pesquisas que se alinham a essa corrente teórica, dialogando com Pierre Muller quando o autor afirma que “analisar as políticas públicas também significa tentar compreender a realidade para além dessa política” (MULLER, 2021, p. 14). Sob esta perspectiva, estudar políticas agrícolas ajudaria a explicar as transformações na relação entre a sociedade e a agricultura ou mesmo entre a sociedade e a indústria. Da mesma forma, a análise das políticas promovidas pelo Estado de bem-estar social facilitaria a observação das mudanças no pacto social impulsionado pelo Estado. Ainda, o estudo das políticas econômicas proporia a interpretação global e, porventura, a redefinição da relação entre a sociedade e o seu ambiente. No caso da pesquisa aqui apresentada, o estudo dos instrumentos da política ambiental a partir da interação entre atores, representações, processos, instituições e resultados permitiu ampliar a análise para uma abordagem sistêmica. Trata-se, portanto, de promover o entendimento de como são construídas as formas de regulação da relação entre sociedade e a natureza.

Vale salientar que o processo de evolução da Sociologia da Ação Pública enquanto corrente teórica não está concluído. Ao contrário, trata-se de uma vertente teórica que segue em contínuo desenvolvimento. Por se tratar de um campo acadêmico em disputa, o processo de revisão e críticas internas é constante (HASSENTEUFEL; OLIVEIRA, 2021). Ademais, a partir dessa perspectiva, experimenta-se um jogo teórico que compartilha elementos comuns à outras correntes e disciplinas das Ciências Humanas, como a Sociologia, a História e a Filosofia, por exemplo.

Essa tese se encontra em afinidade com a abordagem multicêntrica da Ação Pública e com as contribuições teóricas da Sociologia da Ação Pública, adotando como fio condutor para a análise de políticas públicas as duas abordagens a seguir: 1) o Instrumentos da Ação Pública, perspectiva proposta por Lascoumes e Le Galès e 2) a vertente teórica dos “três is” (ideias, interesses e instituições) na Ação Pública, cujo maior expoente e pioneiro é o cientista político Peter Hall. A primeira proposta compreende a ação pública como um processo estruturado através de instrumentos de governança (SALAMON, 2002; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021) os quais se encontram no centro da análise. Já a

segunda vertente considera indispensável lançar um olhar crítico sobre a confluência entre ideias, interesses e instituições (PALIER; SUREL, 2005). Em consonância com ambas as teorias, a presente tese sustenta que tanto atores estatais quanto não estatais contribuíram para a construção dos instrumentos da Ação Pública. Isso se daria por meio da defesa de ideias e interesses incorporados, em certa medida, no âmbito das instituições endógenas dos instrumentos CAR e PRA e seus efeitos diversos para a agricultura familiar.

Ao integrar abordagens do campo de análise de políticas públicas, a pesquisa corrobora ainda com as contribuições teóricas de Simon (1970) para quem a visão integrada no estudo de processos de tomada de decisão política é fundamental para a análise das orientações assumidas. Vale salientar que, em função das características da pesquisa, o alinhamento com duas ou mais abordagens teóricas pode ser extremamente benéfico dado o potencial complementar entre elas, muitas vezes essencial para explicar determinados fenômenos complexos.

2.1 OS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Na área de pesquisa da análise de políticas públicas, estudos sobre os Instrumentos da Ação Pública têm recebido maior atenção nos últimos trinta anos. A temática dos instrumentos raramente é colocada no centro da análise de políticas públicas. Muitas vezes o assunto é tratado como algo secundário/marginal⁷ sendo por vezes apresentado de maneira meramente funcionalista, como se preferências e modos de operação adviessem de simples escolhas técnicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). No entanto, a análise dos instrumentos a partir da Sociologia da Ação Pública e a abordagem dos Instrumentos da Ação Pública remete à compreensão de que estes últimos são portadores de valor. Por ser assim, eles possuem uma dimensão política, são nutridos a partir de uma interpretação do social, determinam em parte o comportamento dos atores, conduzem à preferência de determinados atores e à exclusão de outros, contribuindo, então, para a estruturação de relações de poder.

⁷ Lascoumes e Le Galès (2012b) apontam que na análise de políticas públicas variáveis como ideias, crenças, representações, interesses e instituições, ganham destaque quando comparadas aos instrumentos.

A perspectiva analítica dos Instrumentos da Ação Pública tem contribuições da Sociologia Política, notadamente, através das obras de Max Weber e Michel Foucault, bem como dialoga com os estudos de Ciência e Tecnologia desenvolvidos por Bruno Latour⁸. Max Weber é reconhecido na literatura como o pensador pioneiro na análise de formas de exercício de poder, considerando os IAPs como uma técnica de dominação social (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b). Já Michel Foucault em a “Microfísica do Poder” chamou a atenção do meio acadêmico para o que ele nomeou de “tecnologias de poder” (FOUCAULT, 1978). Em seguida, na obra “Vigiar e Punir: nascimento da prisão”, o autor se interessará em problematizar o “desbloqueio tecnológico da produtividade do poder” (FOUCAULT, 1987). Entre as principais contribuições de Foucault à abordagem de Instrumentos da Ação Pública destaca-se a importância do que ele denominou como “os procedimentos técnicos” do poder, isto é, a instrumentação enquanto atividade central na “arte de governar”. Além disso, o autor introduziu no meio acadêmico a noção de “governamentalidade”, indicando com isso a formação de um novo tipo de racionalidade política nas formas de “exercício do poder”. Dito de outro modo, o conceito revela uma racionalidade caracterizada pela autoridade centralizada e pautada pela tecnificação (FOUCAULT, 1978).

Enquanto área de pesquisa voltada para a análise de políticas públicas, a abordagem dos IAPs tem contribuições importantes da Gestão e Administração Pública através dos investimentos teóricos de Christopher Hood e Lester Salamon. A perspectiva também encontra eco no terreno da Ciência Política com Michael Howlett. Mais recentemente, com o aporte teórico de Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès e Charlotte Halpern, expoentes da Sociologia da Ação Pública, a abordagem vem ganhando força teórica na academia.

O crescimento das contribuições na literatura sobre instrumentos e ferramentas de governo⁹ tem origem em dois contextos nacionais específicos, isto é, no Reino Unido e na América do Norte (NEWMAN, 2009; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b). Ademais, aportes teóricos importantes à abordagem também têm sido

⁸ O diálogo se estabelece com a Teoria do Ator-Rede e Redes Sociotécnicas elaborada por Bruno Latour. Em Andrade e Valadão (2017), há uma análise da adoção da Pedagogia da Alternância como instrumento da política de educação rural no estado de Rondônia, discutindo a Teoria do Ator-Rede e operacionalizando a análise da instrumentação da ação pública.

⁹ Alguns autores utilizam o termo ao se referirem aos instrumentos da ação pública, por exemplo, Salamon (2002).

elaborados na França desde o início do século XXI. No Reino Unido, a análise de ferramentas políticas encontra sustentação na literatura elaborada no seio da administração pública, notadamente, através da obra “The Tools of Government” (HOOD, 1983). Já na América do Norte, os trabalhos estão voltados ao surgimento dos processos de “governança”, bem como de ferramentas apropriadas à gestão. No contexto norte-americano, elenca-se as ações voltadas para a área urbana (SALAMON, 2002; LUND; SALAMON, 1989), bem como para a compreensão acerca da formulação e do desenho de políticas públicas. Destaca-se o estudo de ferramentas e instrumentos de políticas desenvolvido por Michael Howlett, no Canadá. Na França, por sua vez, Lascoumes e Le Galès, autores das obras “Gouverner par les instruments” (2004) e “Sociologie de l'action publique” (2012), atentam para o fato de os instrumentos não serem neutros. A partir de então, torna-se necessário analisar os efeitos por eles produzidos. Em ambos os lados do Atlântico, existe uma forte dimensão normativa quando da consideração de ferramentas políticas (NEWMAN, 2009). Na França, contudo, observa-se um quadro evolutivo quanto à análise das políticas públicas no âmbito da Sociologia da Ação Pública que, como mencionado anteriormente, objetiva compreender as interações entre os diferentes atores sociais na construção das políticas públicas e de seus instrumentos (HASSENTEUFEL; OLIVEIRA, 2021).

No Brasil, as pesquisas científicas que se fundamentam na Sociologia da Ação Pública ainda são incipientes. Encontra-se majoritariamente traduções de obras para o português com destaque para a “Sociologia da Ação Pública”¹⁰, de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, e para a “Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos”, organizada por Osmany Porto de Oliveira e Patrick Hassenteufel e traduzida pela Escola Nacional de Administração Pública em 2021. Concomitantemente, a publicação de ensaios teóricos por Oliveira e Sangalli (2018) e Amorim e Boullosa (2013) sinalizam a abertura do campo de pesquisa para a proposição teórica da Sociologia da Ação Pública, especificamente dos Instrumentos da Ação Pública. Como contribuição específica da abordagem, assinala-se a análise de instrumentos redesenhados para ganho em escala (AMORIM; BOULLOSA, 2013). Dito de outro modo, trata-se dos instrumentos desenhados inicialmente por atores não estatais e que são retomados e redesenhados pelo ator estatal. No

¹⁰ Esta obra foi traduzida para diversos idiomas, entre eles está uma versão em português publicada no ano de 2012 pela Editora da Universidade Federal de Alagoas.

âmbito da ação pública ambiental, há destaque para os múltiplos instrumentos existentes, notadamente, o Código Florestal (OLIVEIRA; SANGALLI, 2018).

Entre os estudos que evidenciam e analisam os instrumentos nas ações públicas realizados no Brasil, destaca-se a investigação conduzida por Ollaik (2012) que, analisando a Política Nacional de Museus, enfatiza três instrumentos específicos: a gestão direta, a renúncia fiscal e a assistência financeira. Quanto ao meio rural, Pacifico (2016) analisa o “Plano Brasil Sem Miséria Rural”, notadamente, as traduções e controvérsias contidas no uso dos instrumentos “Declaração de Aptidão ao Pronaf” (DAP) e “Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural” (Ater). Fonseca e Scalco (2015) abordaram as tecnologias de governo do Programa Bolsa Família, dando ênfase aos documentos de identificação necessários à obtenção do Cadastro Único (CADÚnico) e ao recebimento do benefício. Ao mesmo tempo, os autores apresentaram a “evolução” das tecnologias como resultado de negociações políticas, filosofias de governo e economias morais de grande complexidade¹¹. Por fim, cita-se entre os estudos mapeados, a pesquisa conduzida por Machado (2015), que elencou questões ligadas à escolha de um instrumento da Política Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, o Selo Combustível Social, e ainda discutiu aspectos da implementação da política, dando ênfase à construção do instrumento. A autora não analisou, contudo, as abordagens teóricas que fundamentam a presente tese de doutorado.

Ao tomarem em conta uma análise centralizada nos instrumentos, Amorim e Boullosa (2013) sinalizam a abertura de um novo problema de caráter ontológico. A partir de então, emergem alguns questionamentos como: o que é um instrumento? Como identificá-lo? Não é possível encontrar uma resposta única para essas questões e, assim como a definição de políticas públicas, existem diferentes maneiras de respondê-las. A título de exemplo, em Salamon (2002), os instrumentos são tratados como ferramentas de governo por meio das quais a ação coletiva é estruturada para lidar com problemas públicos. Já Howlett (2011) entende os instrumentos como técnicas ou meios através dos quais o Estado busca alcançar seus objetivos. Para Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 200) “[...] um instrumento da ação pública constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função

¹¹ As autoras ainda trabalham com os aportes teóricos de Sheila Jasanoff e Bruno Latour.

das representações e de significações de que ele é portador”. Os instrumentos podem ainda ser compreendidos como dispositivos estruturantes da relação entre o Estado e a sociedade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; LE GALÈS, 2010, 2012a, 2012b; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Para os teóricos da Sociologia da Ação Pública, os IAPs são compreendidos como tipos particulares de instituições. No sentido sociológico do termo, trata-se de um conjunto de regras ou procedimentos que, ao governar as interações e os comportamentos sociais, os torna mais estáveis e previsíveis (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Ademais, a análise da ação pública por meio dos seus instrumentos, contribui não apenas para o entendimento de relações fundamentais entre governo e governados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; 2012a; 2012b), mas também para o estudo das recomposições políticas e do exercício do poder nas sociedades contemporâneas (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 32).

No âmbito dos estudos sobre Ciência e Tecnologia prevalece a noção de “tecnologias de governo”, cujo significado é semelhante ao que Lascoumes e Le Galès definem como Instrumentos da Ação Pública. A título de ilustração, em Fonseca e Scalco (2015), o termo “tecnologias de governo” é inspirado na ideia de “*gouvernementalité*” [em português, governamentalidade] proposta pelo filósofo Michel Foucault. No entendimento das autoras,

[...] o termo abrange mecanismos e racionalidades políticas e estatais que administram e regulam populações, mas que, simultaneamente, convocam “mentalidades” e subjetividades, convidando o próprio sujeito, sob a tônica da “autonomia”, a participar ativamente na gestão e administração de poder. [...] Tecnologias de governo são [...] formas de intervenção orquestradas através de um agregado de forças (legais, profissionais, administrativas, orçamentárias), técnicas de implementação (capacitação, execução, avaliação) e conhecimentos autorizados cunhados para regular as decisões e práticas de indivíduos, grupos e organizações conforme determinados critérios (FONSECA; SCALCO, 2015, p. 13).

Faz-se importante esclarecer que, apesar de haver nas diferentes literaturas referência aos IAPs como instrumento, ferramenta ou técnica, Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) e Lascoumes e Le Galès (2012b) fazem uma clara distinção entre os três termos, já que os vocábulos guardariam importantes diferenças entre eles.

O instrumento é um tipo de instituição social (o recenseamento, a cartografia, a regulamentação, a taxação, etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, a escala de definição, o tipo de figuração, o tipo de lei ou o decreto); finalmente, a ferramenta é um micro dispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice) (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b, p. 22).

No caso dessa pesquisa, por exemplo, se assume que o CAR e o PRA são instrumentos da ação pública ambiental “Código Florestal”. Os mapas/figuras e linguagem da área de geotecnologias, informações que devem ser inseridas em ambas as plataformas, são as técnicas utilizadas para operacionalizá-los. As escalas dos mapas, informação obrigatória para a inscrição no CAR, são as ferramentas para a implementação dos instrumentos.

Os diferentes entendimentos na literatura acerca dos instrumentos são abordados em Hood (2007), o qual discrimina o uso do termo de três formas em pesquisas que tratam dos IAPs: a) a primeira descreve e categoriza os instrumentos de forma genérica e os identifica como “caixas de ferramentas” que permitem mensurar informações; b) já a segunda analisa os instrumentos como sendo instituições; c) finalmente, a terceira enfatiza a seleção dos instrumentos, privilegiando, portanto, a compreensão do processo político e dos fatores cognitivos que levam à escolha dos instrumentos na formulação de uma política pública. Para essa tese em específico, a proposta teórica se alinha, em certa medida, ao entendimento dos instrumentos como instituições exógenas. Entretanto, assume-se também que os instrumentos são orientados por ideias e interesses, que se consolidam em instituições endógenas (específicas dos IAPs). Portanto, a perspectiva teórica adotada nesse trabalho promoveu a associação entre a perspectiva b e c, visando compreender a construção/desenho do instrumento após sua escolha na formulação da ação pública ambiental.

Importa destacar que em uma mesma ação pública é frequente a presença de uma pluralidade de instrumentos (ou tecnologias de governo). Da mesma forma, diferentes tipos de IAPs estão presentes em todas as fases do processo político, sendo objeto de deliberação por parte dos atores envolvidos. Nas etapas de

formulação¹² e implementação¹³ da política pública, o *policy design* ganha destaque (HOWLETT, 2011). Portanto, analisar a ação pública pela abordagem dos IAPs significa examiná-la através das técnicas e das práticas que estruturam as políticas (MAHONEY; THELEN, 2010). Tal apreciação possui, assim, o potencial de evidenciar transformações nas políticas públicas que podem ocorrer por mudanças incrementais nas instituições endógenas aos instrumentos. O estudo das políticas públicas a partir de seus instrumentos permite, ainda, entender como se dão as mudanças na forma de governar, bem como favorece o entendimento dos padrões de relação e governança entre os diversos atores de uma arena de *policy* (AMORIM; BOULLOSA, 2013). Lascoumes e Le Galès (2012a) entendem que deslocar a observação e a análise para aspectos menos visíveis da ação pública (no caso, os instrumentos) contribuiria para a compreensão do processo de estruturação, bem como dos resultados da política pública como um todo. De forma semelhante, Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) afirmam que análises a partir da abordagem por instrumentos instigam ao menos três grandes debates sobre ação pública: a) a mudança e a inovação nas políticas públicas; b) o papel do Estado, modos de governo e governança para com a sociedade civil; c) os meios de ação coletiva, uma vez que reconhece a participação de múltiplos atores nas discussões.

A entrada pelos instrumentos serve de baliza para analisar as mudanças, pois torna possível considerar todas as combinações – por exemplo, modificação dos instrumentos com a manutenção dos fins, modificação de utilização ou do grau de utilização dos instrumentos existentes, substituição dos objetivos que passa pela modificação de instrumentos, ou modificação dos instrumentos que transformam os objetivos e os resultados, provocando, progressivamente, modificação de objetivos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 202-203).

¹² A formulação de uma política pública é o processo de solucionar um problema inscrito na agenda pública, permitindo escolher entre as diferentes alternativas existentes a mais apropriada para levar da situação atual à situação desejada, tida como ideal (DIAS; MATOS, 2011).

¹³ A implementação de uma política pública é a etapa do ciclo de políticas públicas em que a política, até então feita quase exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos (DIAS; MATOS, 2011). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a existência de uma ação pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013). As etapas variam em quantidade na literatura. Dias e Matos (2011) apontam a existência de cinco diferentes fases: a identificação de um problema, a formulação de soluções, a tomada de decisões, a implementação e avaliação. Já Secchi (2013) apresenta as fases em sete diferentes momentos: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção.

Além disso, ainda é importante considerar que a escolha acerca dos instrumentos que irão compor a ação pública é orientada por diferentes representações. Em uma revisão da literatura sobre IAPs, Amorim e Boullosa (2013) mencionam que a escolha dos instrumentos pode ser motivada por fatores que vão além de questões de efetividade e do grau de implementabilidade entre eles. Figuram, assim, entre os aspectos que podem influenciar tal escolha a opção por uma gestão direta ou indireta, o grau de coercitividade, de visibilidade e de automaticidade desejados, a possibilidade de angariar votos para fins de perpetuação do poder, os custos de transação, entre outros. Nesse sentido, a escolha de instrumentos de gestão pública pode ser um indicativo de profundas transformações na “arte de governar” com a recomposição do Estado contemporâneo, que veio acompanhada de uma série de inovações relacionadas, principalmente aos instrumentos em áreas de domínios recentes da ação pública (por exemplo, políticas ambientais, sanitárias e mudanças climáticas) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Ao mesmo tempo, a opção pelos IAPs pode estar relacionada ao fato de que, estabelecer acordos com os atores sociais por partes (instrumentos) da ação pública, seja, possivelmente, mais simples do que firmar esses pactos para a totalidade dela. Nessa linha, “discutir instrumentos pode ser uma maneira de estruturar um espaço de intercâmbio no curto prazo, de negociações e de acordos, sem tocar nas questões mais problemáticas” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 30).

Ao optar pelo estabelecimento de instrumentos utilizando-se de dispositivos que misturam componentes técnicos e sociais, a gestão pública estabelece um meio de orientar as relações entre a sociedade política (Estado) e a sociedade civil, fenômeno definido como “instrumentação da ação pública”. Conceitualmente, a instrumentação da ação pública é definida como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 20).

Em consonância com o conceito de instrumentação da ação pública proposta por Lascoumes e Le Galès (2012a), atualmente, no que se refere ao “mundo rural” no Brasil (WANDERLEY, 2009), o Código Florestal (Lei 12.651/2012) consolidou no território brasileiro a obrigatoriedade de diversos instrumentos da ação pública que objetivam contribuir com a proteção da vegetação nativa em áreas de posses e de

propriedades privadas no país. Alguns IAPs foram reafirmados na política ambiental, como o Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) presente na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). É ainda o caso do CAR que vinha sendo implementado em estados da Amazônia Legal e que fazia parte do Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais (Decreto Nº 7.029/2009). Outros instrumentos também foram criados no CF, como é o caso do PRA.

Buscando associar os conceitos teóricos à pesquisa empírica, a autora elaborou a Figura 2, a qual evidencia os instrumentos da ação pública presentes no Código Florestal brasileiro, relacionando-o aos artigos da norma federal que os instituem.

Figura 2- Instrumentos presentes no Código Florestal brasileiro, Lei 12.651/2012

Código Florestal (Lei nº 12651/2012)	Art. 03	Área de Preservação Permanente (APP)
	Art. 03	Reserva Legal (RL)
	Art. 13	Zoneamento Econômico-Ecológico
	Art. 29	Cadastro Ambiental Rural (CAR)
	Art. 41	Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente (incentivos econômicos)
	Art. 42	Programa de Conversão de Multas
	Art. 40	Política de Manejo e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais
	Art. 44	Cotas de Reserva Ambiental (CRAs)
	Art. 59	Programas de Regularização Ambiental (PRA)

Fonte: Adaptado de Brasil (2012a).

Com o advento das tecnologias da informação na esteira da discussão sobre IAPs, os instrumentos da ação pública têm ganhado versões virtuais que se apresentam através de sistemas cada vez mais tecnológicos e linguagem informática. Tais plataformas estão pautadas, essencialmente, na eficiência na gestão pública. Nesse sentido, mais do que compreender as razões que levam à escolha de um ou outro instrumento na formulação da ação pública, é importante considerar os efeitos produzidos por eles (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a). Torna-se, ainda, preponderante examinar as ideias e interesses que orientam a definição elaboradas pelas instituições endógenas para os instrumentos, suas técnicas e ferramentas.

No contexto brasileiro são predominantes as pesquisas que focam no processo de formulação da política pública e na escolha dos instrumentos. Tais investigações visam compreender as razões que levaram à escolha de um instrumento em detrimento de outro e, por vezes, à implementação dos instrumentos e suas repercussões. São, todavia, escassas as pesquisas que, como essa tese de doutorado, se interessam em analisar questões relacionadas à ação dos atores no processo de construção do desenho dos IAPs (do inglês, *instrument design*), isto é, o momento em que os instrumentos ganham forma. Nesse sentido, essa investigação se diferencia por analisar instrumentos que fazem uso de ferramentas altamente tecnológicas, baseiam-se em linguagem informática e em geotecnologias diversas. Apesar de tais aparatos terem sido escolhidos na formulação do Código Florestal, eles tiveram seu desenho definido após a formulação e marcaram a primeira etapa de implementação¹⁴ da ação pública ambiental.

É preciso ainda destacar que na Sociologia da Ação Pública os instrumentos são analisados como um tipo específico de instituição da ação pública. Uma vez compreendidos como instituições, é importante esclarecer que na tese há concordância de que os IAPs são instituições. Porém, considera-se que eles compõem o quadro das instituições exógenas do Código Florestal. Ao mesmo tempo, os instrumentos também possuem um quadro normativo próprio que os regula e determina as interações sociais que ocorrem em torno deles. Tal quadro normativo é definido como instituições endógenas. Definidas durante a construção dos IAPs, as normas endógenas orientam o comportamento dos atores em relação aos instrumentos e podem ser instituídas formalmente através de portarias, instruções normativas, decretos e/ou outros marcos legais, o que será abordado mais adiante.

Por fim, destaca-se que a análise de instituições exógenas e endógenas permite estabelecer diálogos entre perspectivas dos instrumentos da ação pública com o neoinstitucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003) e a compreensão de ideias proposta por Eve Fouilleux, articulando-as à abordagem dos “três is”, como será exposto a seguir.

¹⁴ Existem casos de instrumentos elaborados conjuntamente com a ação pública, como é o caso do Plano Brasil sem Miséria.

2.2 OS “TRÊS IS” NA AÇÃO PÚBLICA

A vertente analítica conhecida como “três is” se fundamenta na confluência entre ideias, interesses e instituições para a compreensão de uma ação pública. Perspectiva crítica que espera avançar sobre outras que tratam individualmente cada uma dessas entradas analíticas, os “três is” buscam, como visto anteriormente, articular um conjunto de variáveis. Os estudos que utilizam essa abordagem possuem como especificidades o fato de enfatizarem uma análise multidimensional (Figura 3) considerando, conjuntamente, o peso de ideias, interesses e instituições sobre a gênese, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas (PALIER; SUREL, 2005).

Figura 3- Representação da análise multidimensional da abordagem dos “três is” da Ação Pública



Fonte: Elaborada pela autora.

Os expoentes dessa perspectiva teórica entendem que mobilizá-la permite manter-se atento à pluralidade de possíveis dimensões e à multiplicidade de variáveis envolvidas em uma ação pública. Ao mesmo tempo, tal abordagem favorece o entendimento e a associação dos diferentes mecanismos causais subjacentes aos fenômenos estudados (HALL, 1997; PALIER; SUREL, 2005). Vale destacar que a abordagem segue sendo pouco explorada em pesquisas com ênfase no processo político que orienta a construção dos instrumentos da ação pública. Por conseguinte, existem poucos trabalhos que seguem tal linha de raciocínio no contexto das políticas ambientais brasileiras.

Entre as pesquisas identificadas no Brasil, destacam-se estudos de pesquisadores que se debruçaram sobre a formulação ou a implementação de

política pública. Entre eles é interessante mencionar a investigação conduzida por Grisa, Kato e Zimmermann (2019) que aborda a formulação da Lei nº 11.326/2006, mais conhecida como a Lei da Agricultura Familiar. É, ainda, importante citar a pesquisa conduzida por Capelesso (2016) que analisou a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf). Em seguida, aparece ainda o estudo realizado por Tecchio *et al.* (2015), o qual analisou a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial. Também Aragão (2011) analisou a formulação do Programa Economia Solidária, enquanto Pinheiro (2009) se interessou pela formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Ainda no quadro das pesquisas que se debruçaram sobre as políticas ambientais, é interessante apontar o estudo conduzido por Gavira (2012) que analisou a política ambiental colombiana.

Uma forma de trabalhar com as contribuições teóricas dos “três is” na análise da ação pública consiste em decompor cada uma das três entradas analíticas em dimensões ou variáveis identificáveis, o que contribui para tornar compreensível as categorias de análise existentes e testar as hipóteses elaboradas (PALIER; SUREL, 2005). A abordagem possibilita ainda a mobilização de diversas hipóteses complementares a cada um dos “três is”, podendo instigar interrogações específicas sobre o processo observado.

O enquadramento teórico da presente pesquisa de doutorado adotou a decomposição dos “três is” da seguinte forma: por ideias foi mobilizada a abordagem dos fóruns de política pública que distingue o fórum de produção de ideias e fórum de comunidade de política pública (FOUILLEUX, 2000, 2011); por interesses, adotou-se a noção de interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007); e, por instituições, a pesquisa assume o neoinstitucionalismo histórico, especialmente através das noções de “*path dependency*” (em português, dependência de caminho) (MAHONEY, 2001) e de mudanças endógenas incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010). A Figura 4 ilustra as entradas analíticas mobilizadas na tese para a decomposição dos “três is”.

Figura 4- Entradas analíticas mobilizadas na decomposição dos “três is” na ação pública



Fonte: Elaborada pela autora.

Além de permitir estabelecer um diálogo direto com a abordagem dos Instrumentos da Ação Pública, a mobilização dos “três is” admite uma interlocução com os cinco elementos do pentágono das políticas públicas, apresentado anteriormente. Na tese, a mobilização das duas perspectivas analíticas contribuiu para compreender as ideias trazidas pelos atores, os interesses organizados, os processos de interação, assim como a formulação das instituições endógenas aos instrumentos, as técnicas e as ferramentas. O conjunto teórico conduziu, por conseguinte, aos resultados na regulação da relação da sociedade com a natureza, principalmente no que se refere aos instrumentos da ação pública e à agricultura familiar, conforme será apresentado nos próximos capítulos.

As subseções seguintes abordarão, nesse sentido, os aspectos teóricos mobilizados na decomposição dos “três is” na ação pública.

2.2.1 Ideias

O quadro teórico conceitual da análise de políticas públicas que busca compreender as ideias compõe-se pela chamada abordagem cognitiva. Essa corrente de análise dá ênfase às políticas públicas como resultado de interações sociais que criam condições para a produção de ideias, representações e valores comuns entre aos atores sociais (públicos ou privados). Dessa forma, interessa à abordagem cognitiva compreender o papel das ideias, crenças e representações

sociais nas políticas públicas (NIERDELE; GRISA, 2013; GRISA, 2011; FOUILLEUX, 2000).

No quadro teórico conceitual da abordagem cognitiva, diferentes perspectivas são propostas (GRISA, 2012, 2011). Entre elas figura a abordagem dos fóruns de políticas públicas desenvolvida por Eve Fouilleux. Tal perspectiva compreende os fóruns como espaços de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas, ou seja, trata-se do lugar onde as ideias são construídas (FOUILLEUX, 2000, 2011). No âmbito dessa abordagem, Fouilleux indica a ocorrência de dois importantes conceitos: os fóruns de produção de ideias e os fóruns de comunidade de política pública. Enquanto o fórum de produção de ideias seria o local onde as ideias são produzidas, o fórum de comunidade de política pública diz respeito ao local onde as ideias são transformadas em instrumentos da ação pública. As discussões nos fóruns de produção de ideias precedem aquelas que ocorrem nos palcos mais ou menos institucionalizados denominados de arenas onde acontecem negociações formais e são tomadas decisões para a formulação das políticas públicas. A natureza das discussões nos fóruns e seus resultados condicionam fortemente as decisões tomadas nas arenas (FOUILLEUX, 2011).

A perspectiva dos “três is” coloca os atores no centro da análise para discutir as ideias, questionando ainda como essas são construídas e como passam a compor a ação pública (GRISA, 2011, 2012). Na mesma linha de raciocínio, Fouilleux (2011) elenca que a perspectiva se interessa em reconstruir a trajetória das ideias dos atores que participam dos fóruns desde o *locus* de sua produção até sua institucionalização. A vertente teórica compreende ainda as questões envolvendo o processo de seleção que será negociado nas arenas e que poderá compor a ação pública no futuro.

Ao descrever o caminho das ideias desde o *locus* de sua produção até a sua institucionalização, o objetivo consiste em demonstrar que a trajetória não é apenas contínua; ela corresponde também a um processo específico de seleção. Em todo esse processo, as ideias sobre as políticas públicas podem emergir, ser mantidas ou rejeitadas, de modo que apenas um pequeno número delas será discutido nas mesas formais ou informais de negociação (FOUILLEUX, 2011, p. 93).

Existe consenso na literatura específica sobre a abordagem dos “três is” de que uma ação pública pode ser influenciada, concomitantemente, por diversos

fóruns de produção de ideias especializados. Cada fórum produz diferentes ideias e representações sobre as políticas públicas que podem variar conforme identidades, interesses, relações de poder e instituições (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2011, 2012). Ao analisar a reforma Política Agrícola Comum Europeia (PAC) de 1992, Fouilleux (2011) identificou a influência de três fóruns de produção de ideias, sendo eles: o fórum da economia científica, o fórum da comunicação política e o fórum profissional vinculado à agricultura. Ao se interessar pela análise de três políticas públicas (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP; Pronaf e Programa de Aquisição de Alimentos - PAA), Grisa (2012), destaca a existência de cinco fóruns de produção de ideias que participaram na construção ou reformulação dessas políticas pública, sendo eles: o científico, o da comunicação política, o da agricultura familiar, o da segurança alimentar e nutricional, e o agroecológico.

Apesar de serem diversos, os fóruns de produção de ideias são, até certa medida, homogêneos em seu interior, sendo essa uma das principais características que os diferencia do fórum de comunidade de política pública. Este último é o local de encontro entre os atores dos diferentes fóruns de produção de ideias, sendo, portanto, bastante heterogêneo em sua composição. Ainda que numerosos e homogêneos no campo das ideias, o interior dos fóruns de produção de ideias é também permeado por debates e controvérsias. A competição interna nos fóruns pode ser analisada como um processo de tradução que nos termos apontados por Callon (1986) levaria à construção de um referencial cognitivo e à designação de um porta-voz que, ao final, passa a ser aceito por todos os atores que o compõem (FOUILLEUX, 2011). Aproximando o referencial teórico citado ao objeto de estudo dessa pesquisa, foi identificada, de modo geral, a existência de sete fóruns de produção de ideias (representados na figura 5), sendo eles: o fórum da comunicação política, o socioambientalista, o da agricultura familiar, o da tutela ambiental, o científico, o da agropecuária e o das entidades de classe profissional. Importa esclarecer que foram utilizados como critérios para a classificação das organizações nos fóruns o fato de compartilharem ideias e interesses na mesma área temática, conforme explicitado a seguir:

- a) Fórum da Comunicação Política (FCPol): é composto por atores sociais vinculados a organizações públicas do poder executivo ou legislativo. Esses atores representam grupos político-partidários que se mantêm no governo durante o mandato, com duração de quatro anos. Nesse fórum há

gestores nomeados pelo governador ou pelo presidente da república, deputados eleitos com apoio de agricultores vinculados à agricultura não familiar, bem como deputados apoiados pela agricultura familiar. Esses atores promovem debates ligados ao tema da implementação do Código Florestal para os agricultores familiares, principalmente no contexto federal. Além disso, nesse grupo, alguns atores sociais são servidores públicos pertencentes à elite administrativa (FOUILLEUX, 2011), mas que uma vez nomeados para cargos de gestão (secretários, coordenadores, superintendentes, por exemplo) passam a compor o fórum como membros temporários (pelo período em que a nomeação estiver vigente), fortalecendo trocas de ideias entre os dois lugares na gestão pública;

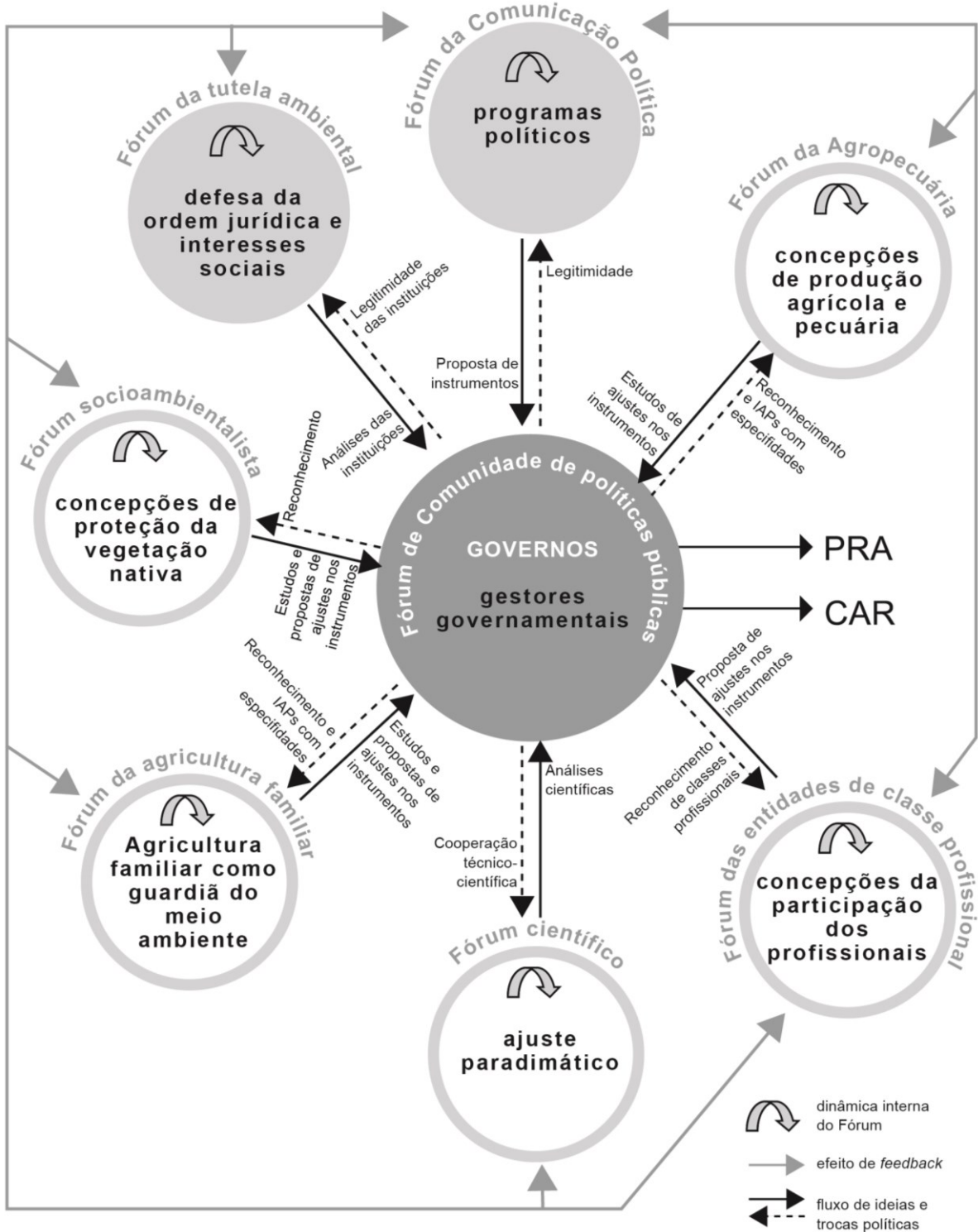
- b) Fórum Socioambientalista (FSAmb): esse fórum é composto pelas organizações não governamentais socioambientalistas, as quais produzem estudos com análises ligadas aos efeitos da política ambiental sobre a natureza e a sociedade. Ao mesmo tempo, muitas dessas organizações acompanham e sistematizam experiências de implementação dos instrumentos e buscam influenciar a construção de IAP's, de modo a contemplar as especificidades e desafios encontrados em campo. Tais organizações desenvolvem diferentes repertórios para promover a participação na construção dos instrumentos da ação pública (publicação de estudos, realização de eventos, cooperação com outras organizações, entre outros). Por fim, também compõem esse fórum consultores individuais que atuam por meio da cooperação realizando análises sobre determinados temas, por exemplo, a leitura jurídica sobre instituições normativas e prováveis efeitos sobre o ambiente (natural e social). É importante destacar que as organizações sociais desse fórum que atuam em contexto nacional e no cenário do estado de Mato Grosso nem sempre são as mesmas. Algumas delas atuam apenas a nível nacional ou na escala estadual e/ou ainda em ambos os níveis da ação pública.
- c) Fórum da Agricultura Familiar (FAFam): composto predominantemente por entidades representativas da agricultura familiar – a título de exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Mato Grosso (Fetagri/MT), a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades

Negras Rurais Quilombolas (Conaq) e os Retireiros do Araguaia –, que atuam na defesa dos interesses dessa categoria social. Nesse fórum, diferentes visões circundam os instrumentos da ação pública. Os olhares diversos contribuem para a defesa de diferentes ideias e interesses nas discussões que originarão diferentes instituições exógenas e endógenas, as quais terão o objetivo de atender à diversidade da categoria social que constitui a agricultura familiar brasileira.

- d) Fórum da Tutela Ambiental (FTAmb): esse fórum é composto pelos ministérios públicos estadual e federal, os quais primam pela manutenção da ordem social e pela garantia dos direitos humanos universais e constitucionais da sociedade e do ambiente natural. As atividades desenvolvidas pelos atores que compõem esse fórum são pautadas pela Constituição Federal de 1988, a qual o atribuiu a função institucional de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).
- e) Fórum Científico (FCient): esse fórum reúne pesquisadores de diferentes temáticas, predominando aquelas relacionadas ao ambiente e à tecnologia da informação. Tais fóruns que são vinculados, principalmente a universidades brasileiras e estrangeiras, produzem estudos sobre o ambiente natural, políticas públicas ambientais, relação sociedade-natureza, desenvolvimento rural, entre outros temas.
- f) Fórum da Agropecuária (FAgro): esse fórum é composto por organizações que atuam em problemáticas ligadas à agricultura e à pecuária, contudo, não operam necessariamente na defesa da agricultura familiar. Entende-se que as agendas de atuação dessas organizações possuem efeitos sobre categoria social que é a agricultura familiar, tendo em vista que são voltadas para o meio rural. Integram esse fórum as organizações representativas da agricultura patronal, bem como organizações não governamentais que possuem projeto em acordo com esse público.
- g) Fórum das Entidades de Classe Profissional (FProf): esse fórum apresenta diferenças quanto às organizações que o compõem tanto no estado de Mato Grosso, quanto no âmbito federal. Na análise conduzida nessa tese, cada organização de classe profissional (Associação ou Conselho, por

exemplo) poderia ser considerada como um fórum de produção de ideias. Isso porque elas defendem ideias e interesses homogêneos de determinada classe profissional a qual representa, porém, heterogêneos quando se trata de outras classes. No entanto, para fins de sistematização, nessa tese optou-se por trabalhar com ideias e interesses homogêneos e heterogêneos de forma agrupada em um único fórum. A discriminação dos interesses da classe profissional será reportada ao fórum ao longo da escrita da tese. Nesse sentido, é importante mencionar que em Mato Grosso esse fórum é composto por organizações que agregam profissionais de determinadas áreas de atuação, notadamente, das Engenharias (por exemplo, Associação Matogrossense dos Engenheiros Florestais - Amef) e do Direito. Na esfera federal, compõem esse fórum as organizações que atuam na prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), bem como na área de promotorias de meio ambiente (um exemplo é a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente - Abrampa). Os atores envolvidos nesse fórum defendem, portanto, ideias e interesses referentes ao papel e à contribuição dos profissionais na implementação dos instrumentos do Código Florestal. Especificamente, no caso de membros dos ministérios públicos, estes se somam também às ideias e interesses do fórum da tutela ambiental.

Figura 5- Fluxos de ideias e de trocas políticas entre fóruns na construção dos instrumentos da ação pública ambiental para a agricultura familiar



Fonte: Adaptada de Fouilleux (2000, 2011) e Grisa (2012).

*Destaque para os fóruns da comunicação política e da tutela ambiental, que ocupam lugar privilegiado na estrutura do Estado brasileiro, conforme assegura a Constituição Federal de 1988

Conforme constatado por outras pesquisas, muitos atores sociais acabam participando de mais de um fórum de produção de ideias (GRISA, 2012). No caso analisado nessa tese, pode-se mencionar o exemplo de organizações não governamentais que integram o fórum socioambientalista, mas desenvolvem projetos em paralelo com agricultores familiares, os quais possibilitam atuar na sistematização das experiências de implementação dos instrumentos no campo de atuação e que leva esses atores a também participarem do fórum da agricultura familiar. Outro exemplo, é o caso de representantes do fórum da agropecuária que, uma vez eleitos, passam a compor igualmente o fórum da comunicação política. Esse “trânsito” de atores entre os fóruns contribui para que as ideias sejam difundidas em mais de um espaço de discussão da ação pública, com o poder de agregar outros atores sociais e, portanto, mais apoiadores das ideias defendidas nos fóruns.

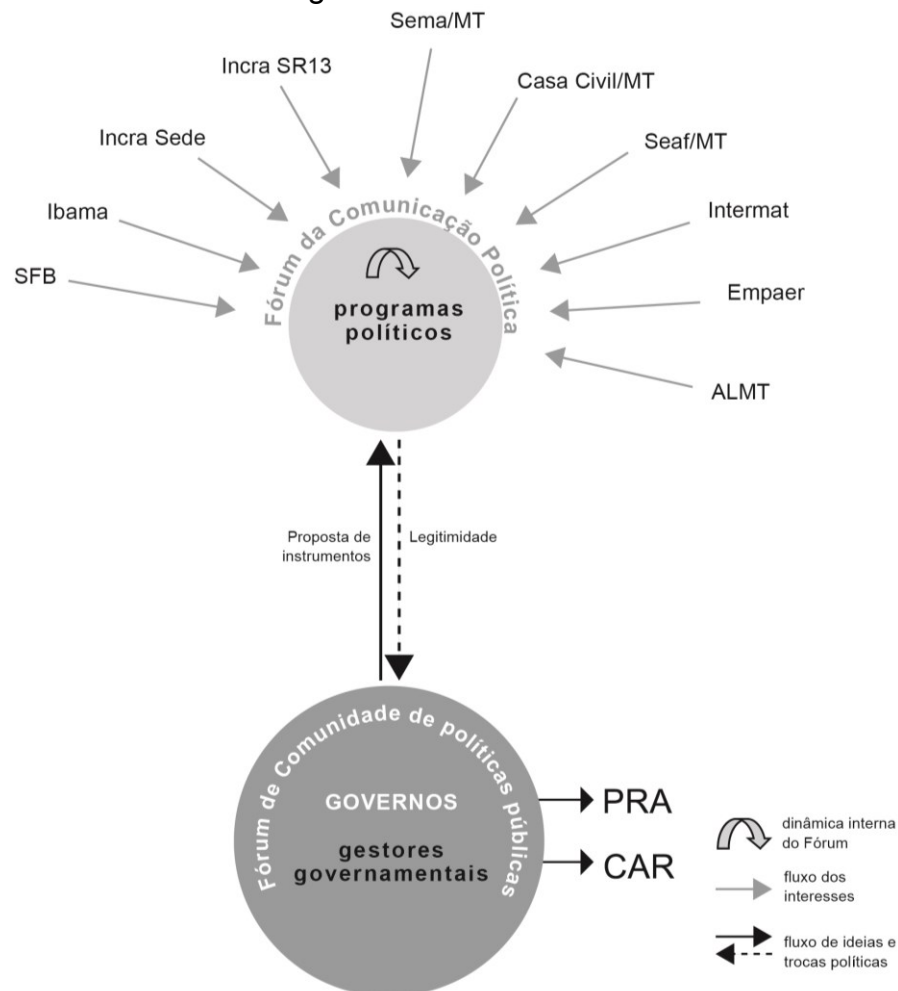
2.2.2 Interesses

Analisar a ação pública a partir dos interesses consiste em identificá-los, sejam eles materiais ou simbólicos. Significa ainda compreender as lógicas da ação dos atores sociais, as estratégias mobilizadas em função dos custos e benefícios esperados, assim como as consequências das antecipações feitas pelos indivíduos e/ou pelas organizações envolvidas no processo (TECCHIO *et al.*, 2015; HALL; TAYLOR, 2003). Conforme previamente mencionado, o ponto de partida para a análise dos interesses foi a noção de “interesses organizados” proposta por Lowery e Gray (2004). Abrangente, o termo permite reunir tanto as associações como grupos de participação quanto os movimentos sociais e demais formas de organizações que buscam influenciar as políticas públicas. Trata-se, no caso da pesquisa aqui proposta, do processo de construção dos instrumentos CAR e PRA.

Na tese, assume-se que é dentro dos fóruns de produção de ideias que os interesses organizados serão mobilizados, bem como as ideias serão construídas e, posteriormente, defendidas no fórum de comunidade de políticas públicas. A título de exemplo, o fórum de produção de ideias denominado de “comunicação política” é composto por diferentes organizações do poder executivo e legislativo, as quais possuem interesses alinhados à missão, objetivos, programas políticos e agenda de trabalho do referido fórum. Tais interesses, uma vez organizados, contribuem para a

formulação das ideias que serão defendidas pelos atores sociais na discussão sobre a construção dos IAPs dentro do fórum da comunicação política. Por sua vez, interesses organizados e ideias podem ser levados a debate no fórum de comunidade de políticas públicas e, posteriormente, materializados em instituições endógenas que irão regular os instrumentos.

Figura 6- Fluxos de ideias, interesses e trocas políticas entre membros do fórum da comunicação política na construção dos instrumentos da ação pública para a agricultura familiar



Fonte: Elaborada pela autora.

É importante destacar que a noção de “interesses organizados” é próxima aos conceitos de “grupos de interesse” e “grupos de pressão”. Lowery e Gray (2004) consideram, no entanto, inadequadas tais expressões por acarretarem pré-conceitos contra a atividade de representação de interesses, sinalizando, nesse sentido, duas questões:

- a) nem toda organização de interesses exerce pressão no sentido coloquial do termo, limitando-se, muitas vezes, a prover informação e a estabelecer laços entre as preferências dos cidadãos e dos representantes por eles eleitos;
- b) o termo sugere a atuação contra o interesse geral, quando, na realidade, ainda que toda organização de interesses represente um interesse especial, não é possível defini-lo, a priori, como sendo contraditório ao interesse geral.

Portanto, a tese dialoga com Santos (2007) e assume que essa compreensão é suficientemente ampla para cobrir todas as formas de representação de interesses.

2.2.3 Instituições

No terceiro “i” apresentado na abordagem do “três is” serão consideradas as instituições no sentido sociológico do termo. A abordagem da ação pública por meio das instituições significa compreender como as regras formais e informais afetam o comportamento dos atores sociais públicos e privados (MAHONEY, 2001).

Ainda que a amplitude do conceito de instituições venha sendo motivo de polêmica na literatura (MARQUES, 1996), parece haver certo consenso quanto à definição do termo como representando as “regras do jogo”. Marques (1996) e Hall e Taylor (2003) ao enfatizarem a importância das instituições nos estudos sobre o Estado e as políticas públicas, apontam o neoinstitucionalismo como uma abordagem contemporânea promissora nas Ciências Sociais. Tal vertente se divide em três escolas de pensamento: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Hall e Taylor (2003, p. 194) destacam ainda que o neoinstitucionalismo busca “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”.

A presente tese possui afinidade teórica com o neoinstitucionalismo histórico quando a vertente se apropria da teoria dos “três is” para a abordagem das instituições. Entende-se que a referida corrente desenvolveu uma concepção mais ampla do conceito de instituições. Os teóricos do neoinstitucionalismo histórico definem as instituições como sendo “os procedimentos, protocolos, normas e

convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p.196).

Hall e Taylor (2003) destacam ainda quatro dimensões nos estudos do neoinstitucionalismo histórico. A primeira se refere à questão crucial que se apresenta nas análises neoinstitucionalistas, isto é, como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. A segunda dimensão consiste na importância que é atribuída ao poder, em particular às assimetrias de poder. Os teóricos dessa abordagem atentam para a forma como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre grupos sociais. O terceiro enfoque atribui vínculo entre as instituições e uma concepção de desenvolvimento histórico. Por conseguinte, defende uma causalidade social de “dependência de caminho” e identifica ao longo da história períodos de continuidade e “*critical junctures*” (em português, situações críticas) (HALL; TAYLOR, 2003). Uma quarta dimensão, mais recente, é abordada por Mahoney e Thelen (2010) e reporta-se à compreensão das mudanças graduais e incrementais nas instituições.

A terceira dimensão se tornou, em grande medida, hegemônica nos estudos desenvolvidos pelos teóricos do neoinstitucionalismo histórico (GOMES; CALMON, 2012). A denominação de dependência de caminho é utilizada para fazer referência a um tipo específico de explicação que se desenvolve através de cinco fases sequenciais (MAHONEY, 2001) (Cf. figura 7). As condições que antecedem a formulação da ação pública definem uma diversidade de opções para a escolha dos atores, opções estas orientadas pelo contexto histórico em que os atores estão inseridos (MAHONEY, 2001). O momento de escolha, também denominado situação crítica ou momento crítico, é preponderante em toda ação pública. Isso porque é nessa ocasião que os atores selecionam entre duas ou mais alternativas possíveis. Uma vez escolhida a opção, cria-se um padrão institucional que será reproduzido ao longo do tempo. Tal parâmetro institucional produzirá uma persistência estrutural - da ação pública, do instrumento ou de outra instituição -, sendo que dificilmente os atores conseguirão reverter os efeitos da escolha realizada durante a situação crítica. No entanto, a persistência estrutural acima citada provoca uma sequência reativa desencadeando uma série de respostas e contra respostas. Tal processo reativo também pode ser definido como *feedback* positivo e/ou negativo. Por fim, as reações canalizam o desenvolvimento até o desfecho final (resultado), o qual

representa uma resolução para os conflitos que marcam as sequências reativas (MAHONEY, 2001).



Fonte: Mahoney (2001, p. 113, tradução nossa).

Nesse sentido, Paul Pierson, um dos expoentes do neoinstitucionalismo histórico, argumenta que ao iniciar um caminho, uma instituição se vê cada vez mais envolvida com o percurso escolhido. Apesar de isso não significar que a escolha seja irreversível, é correto dizer que os desafios seguintes reforçam indiscutivelmente a escolha inicial. Em outras palavras, fatores históricos podem determinar variações nos resultados subsequentes (PIERSON, 2015).

Os adeptos do neoinstitucionalismo histórico tentam explicar como as instituições produzem esse caminho e como elas estruturam a resposta do Estado diante de novos desafios (HALL; TAYLOR, 2003). Estudos que partem dessa abordagem tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos em períodos de continuidade e situações críticas. Contudo, “o principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201), ou seja, efeitos resultantes de eventos externos à ação pública em si.

Porém, no processo de construção dos IAPs analisados é perceptível a ocorrência de mudanças institucionais graduais e incrementais nas normas. Sobre esse tema, Mahoney e Thelen (2010) apontam lacunas nas ferramentas explicativas da evolução gradual das instituições após elas serem estabelecidas, ou seja, mudanças incrementais que ocorrem em período de aparente estabilidade na ação pública como um todo.

Na literatura sobre mudanças institucionais, a maioria dos estudiosos aponta para choques exógenos que trazem reconfigurações institucionais radicais, ignorando as mudanças baseadas em desenvolvimentos endógenos que geralmente se desenvolvem de forma incremental. De fato, esse tipo de mudanças graduais ou fragmentadas muitas vezes apenas "aparecem" ou "se registram" como mudança se considerarmos um período de tempo um pouco mais longo do que o característico em grande parte da literatura. Além disso, quando as instituições são tratadas como causas, os estudiosos são muito aptos a assumir que as mudanças maiores e abruptas nas formas institucionais são mais importantes ou conseqüentes que as mudanças lentas e crescentes (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 02-03, tradução nossa).

Mudanças incrementais podem ser de grande importância. O estudo da mudança institucional é considerado um grande desafio na agenda de pesquisa dada a complexidade exigida para o tratamento das informações nesse tipo de estudo (MAHONEY; THELEN, 2010).

No caso do Código Florestal, as instituições passaram por diversos incrementos graduais regulamentados por meio de leis, decretos, instruções normativas, medidas provisórias, assim como pela consolidação do entendimento de cinco ações julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) entre fevereiro e março de 2018 (Quadro 1).

Quadro 1- Marcos legais federais, complementares ao Código Florestal, que regulam a proteção da vegetação nativa em áreas de posses e propriedade privadas

Marcos Legais	Objetivos
Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Código Florestal	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938/1981, 9.393/1996, e 11.428/2006; revoga as Leis nºs 4.771/1965, e 7.754/1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67/2001; e dá outras providências.
Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012	Complementar a Lei 12.651/2012, tendo em vista os vetos realizados pela então presidente Dilma Rousseff.
Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.	Resultado da conversão da Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012
Decreto Federal 7.830, de 17 de outubro de 2012	Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural e o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências.
Decreto Federal nº 8.235, de 05 de maio de 2014	Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências.
Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 02, de 06 de maio de 2014	Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural (CAR).
Decreto Federal nº 8.439, de 29 de abril de 2015	Delega competência ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para a prática dos atos que especifica.
Portaria do Ministério do Meio	Prorroga o prazo para inscrição do Cadastro Ambiental

Marcos Legais	Objetivos
Ambiente nº 100, de 04 de maio de 2015	Rural até 05 de maio de 2016.
Medida Provisória nº 724, de 4 De maio De 2016.	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos até 05 de maio de 2017 para a inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental, exclusivamente para os agricultores familiares.
Lei Nº 13.335, de 14 de setembro de 2016.	Resultado da conversão da Medida Provisória nº 724, de 04 de maio de 2016, essa lei estende o prazo para a inscrição no Cadastro Ambiental Rural e a adesão ao Programa de Regularização Ambiental, porém ampliando-o a todos os proprietários rurais.
Lei Federal nº 13.295, de 14 de junho de 2016	Prorrogou a inscrição no CAR até dezembro de 2017 para todas as propriedades e posses rurais e abriu a possibilidade de prorrogação do prazo por mais um ano por ato do Chefe do Poder Executivo.
Decreto nº 9.257, de 31 de dezembro de 2017	Prorrogou o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural até 31 de maio de 2018.
Julgamento do STF finalizado em 01 de março de 2018	Julgamento de cinco ações, sendo quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade de números 4901, 4902, 4903, 4937 e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade número 42.

Fonte: Oliveira e Sangalli (2018)

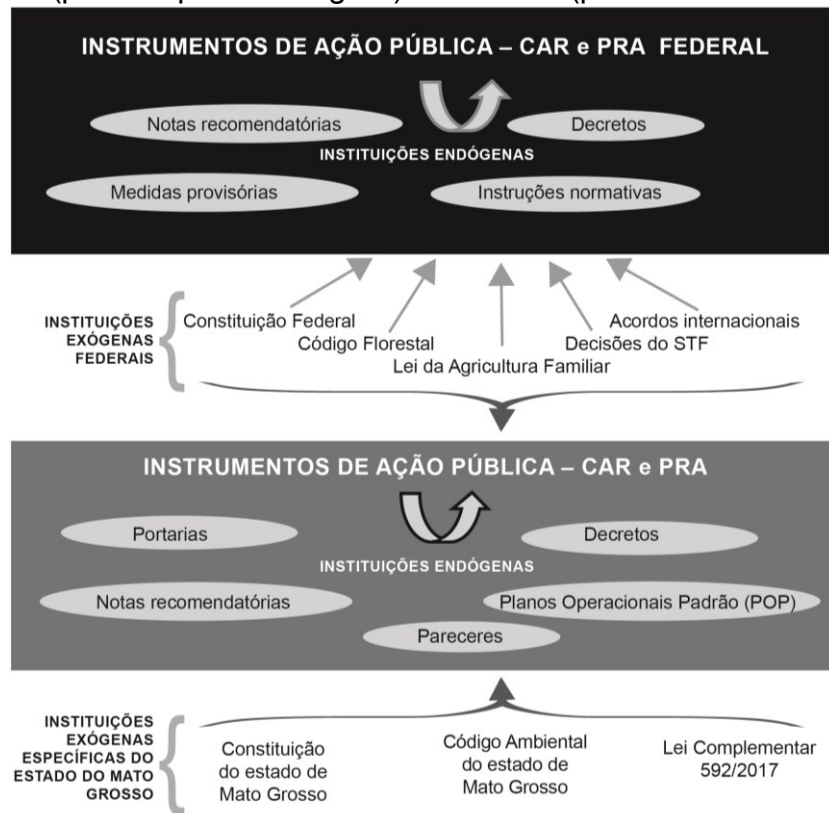
No quadro 1, chama a atenção entre as mudanças graduais e incrementais nas instituições, que regulam o CF, o fato de muitas delas estarem direcionadas para o estabelecimento de regras, assim como para a definição de procedimentos para inscrição no CAR e adesão ao PRA. Da mesma forma, são visíveis as constantes prorrogações no prazo para a inscrição de posses e propriedades rurais nesses instrumentos.

A partir da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, a presente pesquisa buscou-se compreender como as instituições exógenas (sejam elas, formais ou informais) influenciaram o comportamento dos atores na construção dos instrumentos CAR e PRA (e suas instituições endógenas) no âmbito federal e no estado de Mato Grosso. Como mencionado anteriormente, a compreensão de instituições endógenas e exógenas permite estabelecer diálogo entre as abordagens articuladas nesta tese para a compreensão de ideias, interesses e instituições nos IAPs. Para Fouilleux (2011) há dois tipos de instituições: endógenas e exógenas¹. Por instituições exógenas, compreende-se as regras gerais do jogo (por exemplo, a

¹ Na presente tese são adotados esses dois conceitos teóricos que devem, no entanto, ser analisados com prudência para o objeto de estudo dessa pesquisa. Isso porque dada a complexidade das ações públicas ambientais, observa-se que para efeitos coerentes no campo ao qual se debruça o presente estudo, a definição de instituições endógenas e exógenas é bastante simplificada. O assunto será retomado nos capítulos a seguir quando serão abordados os resultados da pesquisa empírica.

Constituição Federal ou as regras dos processos de decisão em determinados níveis do governo) que devem permanecer estáveis. A título de ilustração, cita-se como instituições exógenas as normas do Código Florestal (Lei 12.651/2012), da Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006) e os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como por exemplo a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Estado brasileiro no Decreto nº 5.051/2004 e alterada pelo Decreto nº 10.088/2019. Por instituições endógenas compreende-se aquelas que estão diretamente associadas aos instrumentos visando estabelecer procedimentos e técnicas que orientem como os mesmos devem ser regulamentados para posterior implementação. Tais instituições foram em sua maioria definidas após o estabelecimento do Código Florestal em âmbito nacional e em dispositivos estaduais próprios ao estado de Mato Grosso. A título de exemplo, convém citar a norma que estabeleceu o primeiro prazo para inscrição de imóveis rurais no CAR com efeitos aplicáveis a partir de 05 de maio de 2014 (BRASIL, 2014a). Além disso, integram esse conjunto de normas aquelas instituídas em leis ordinárias e complementares, decretos, portarias, instruções normativas, entre outras, cujos dispositivos regulam especificamente os instrumentos. A figura 8 ilustra as instituições endógenas e exógenas no âmbito dos instrumentos abordados nesta tese.

Figura 8- Instituições exógenas e endógenas dos Instrumentos da Ação Pública Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental, em âmbito federal (parte superior da figura) e estadual (parte inferior da figura)



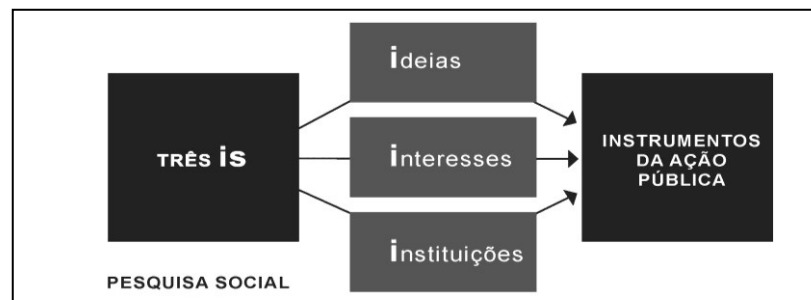
Fonte: Elaborada pela autora.

Para a análise da influência exercida pelas instituições na construção dos IAPs, considerou-se o conceito de “dependência de caminho” apresentado por Mahoney (2001). A dependência de caminho reforça o passado como condicionante do presente. Por ser assim, mesmo na concepção de políticas públicas consideradas inovadoras, existem motivações pretéritas que precisam ser melhor compreendidas. Na presente tese, entende-se que, mesmo no caso de instrumentos inovadores, deve-se considerar o contexto histórico em que instituições exógenas e endógenas foram criadas. No que concerne ao caso empírico que orienta essa pesquisa, buscou-se retomar o contexto em que foram construídas as instituições exógenas que orientam os instrumentos CAR e PRA. Da mesma forma, buscou-se compreender como as instituições endógenas foram definidas e como elas influenciaram a configuração dos IAPs. Para tanto, foi fundamental a mobilização da noção de mudanças endógenas incrementais proposta por Mahoney e Thelen (2010).

2.3 ALINHAMENTO ENTRE AS TEORIAS DOS “TRÊS IS” E DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NA PESQUISA SOCIAL

O desenho dos instrumentos da ação pública é resultado de ideias, interesses e instituições, decomposição dos elementos da teórica dos “três is” (Cf. figura 9). Ao assumir tal proposição, essa tese dialoga ainda com os achados de Lascoumes e Le Galès (2012b) e da Sociologia da Ação Pública no que tange à quebra do paradigma de que as políticas públicas seriam conduzidas exclusivamente pelo Estado. Na realidade existem constantes interações entre atores públicos, privados, instituições financeiras, corporações internacionais, organizações não governamentais, entre outros atores, que podem influenciar todo o ciclo da política pública.

Figura 9- Esquema de análise dos instrumentos da ação pública a partir dos “três is”



Fonte: Elaborada pela autora.

No que se refere aos instrumentos, o esquema teórico acima apresentado demonstra que a atuação dos atores sociais não se limita ao processo de formulação da política pública, momento em que são escolhidos os instrumentos que a constituirão (o que integra ou não a política pública). A mobilização dos interesses e a defesa das ideias seguem ao longo do debate da construção do IAP, quando seu desenho é definido e as instituições endógenas passam a regulá-lo. A etapa da construção dos instrumentos precede a implementação da política pública, uma vez que eles são essenciais para operacionalizá-la.

Como já afirmava Foucault (1978), no contexto de evolução do desenvolvimento tecnológico, os IAPs têm representado um verdadeiro “desbloqueio tecnológico da produtividade do poder”, se constituindo de técnicas e ferramentas para a operacionalização desse poder. Assim sendo, a análise dos “três is” que permeiam a construção dos instrumentos se torna fundamental para entender os efeitos por eles produzidos. Dito de outro modo, a abordagem dos “três is” responde

a questões importantes como quem tem acesso à política pública e quem não tem, quais seriam as limitações da falta de acesso, entre outras. O entendimento da ação pública ambiental é complexo, razão pela qual é indicado direcionar um olhar sistêmico sobre a construção dos instrumentos. Por se tratar de uma análise ligada à atuação dos atores sociais, a mobilização de métodos em Pesquisa Social é imprescindível.

2.4 REFERENCIAL METODOLÓGICO

O referencial metodológico para a tese foi fundamentado na Pesquisa Social. Assume-se, portanto, que a metodologia é mais do que um conjunto de técnicas para acesso a dados. Por conseguinte, ela deve aportar mais que uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados. A metodologia deve indicar as conexões e a leitura operacional que o(a) pesquisador(a) fez do quadro teórico e dos objetivos de estudo, com a finalidade de obter resultados que são apresentados na tese (MINAYO; GOMES, 2013). No campo da Pesquisa Social, a presente tese, bem como a pesquisadora que a conduz, entende o aparato metodológico como sendo

[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade) (MINAYO; GOMES, 2013, p. 14).

No âmbito dessa pesquisa foram mobilizados tanto métodos de abordagem qualitativa, quanto quantitativa. Os métodos quantitativos e qualitativos se diferenciam entre si não somente pela sistemática própria a cada um, mas também pela forma de abordagem do problema (RICHARDSON *et al.*, 2012). Trata-se de métodos que acabam se complementando dentro de uma pesquisa.

O método quantitativo, como o próprio nome indica, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão, etc. (RICHARDSON *et al.*, 2012, p. 70).

O método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo à medida que não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas (RICHARDSON *et al.*, 2012, p. 79).

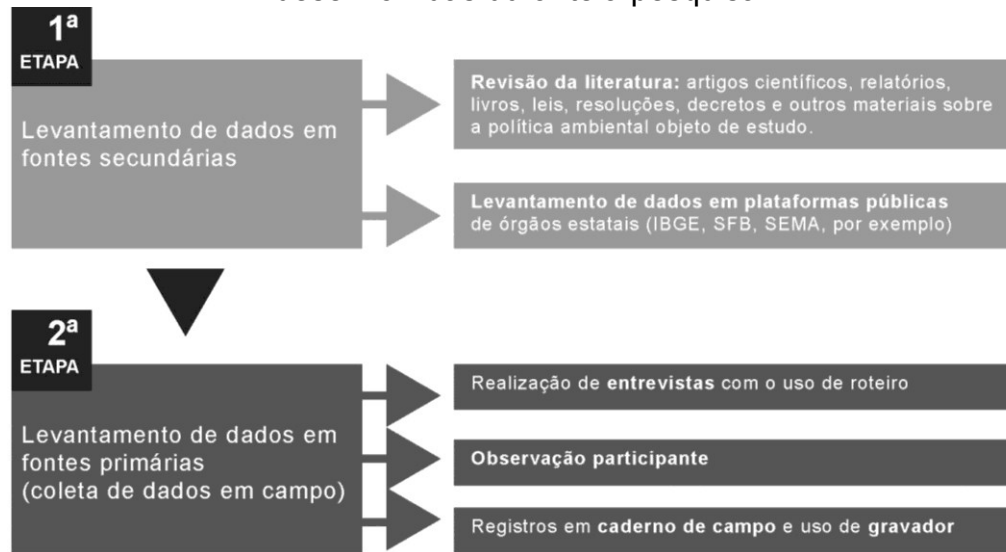
A coleta de dados se deu tanto por meio de fontes de dados primárias, quanto secundárias. As fontes de dados primárias se constituem no foco de análise do pesquisador e são acessadas “quando o pesquisador coleta os dados diretos (na fonte originária)” (VIEIRA NETO, 2004). Já as fontes de dados secundárias apresentam um agente intermediário entre o foco da análise e o pesquisador, ocorrendo, portanto, “quando o pesquisador utiliza outras fontes” (VIEIRA NETO, 2004).

Os aspectos metodológicos colocados em prática nessa tese foram construídos, principalmente através das experiências profissionais da pesquisadora. Tais vivências se deram mais precisamente a partir dos trabalhos desenvolvidos no âmbito de duas organizações socioambientais do terceiro setor no período entre 2014 e 2017². Nesse momento, foram possíveis a participação e a observação de diferentes espaços de discussões, bem como conhecer os atores sociais e os fóruns em que os instrumentos CAR e PRA foram debatidos. O processo foi importante, em um primeiro momento, para a entrada da pesquisadora em campo e o acesso aos atores que participaram da pesquisa. Em seguida, permitiu a investigação em diferentes fontes de dados secundárias, cujo acesso se deu desde antes da elaboração dessa tese.

A fim de facilitar a compreensão das atividades desenvolvidas na coleta de dados, estas foram divididas de acordo com o tipo de fonte (primária ou secundária) em duas etapas principais e organizadas em ações, conforme sistematizado na figura 10 e descrito a seguir.

² De novembro de 2014 a abril de 2016, a pesquisadora foi colaboradora no Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), desenvolvendo a função de Assistente de Pesquisa e atuando em dois projetos: 1/“Desenvolvimento Sustentável em Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia: fortalecendo o papel das Organizações da Agricultura Familiar e das Populações Tradicionais” e 2/“Promovendo o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar da Amazônia: fortalecendo as lideranças e organizações sociais de base”. Entre maio de 2016 e março de 2017, a pesquisadora foi colaboradora no Instituto Centro de Vida (ICV), desenvolvendo a função de Analista de Políticas Públicas e Gestão Ambiental e atuando em três projetos: 1/“Desmatamento zero no Mato Grosso: do compromisso à ação”; 2/“Observatório do Código Florestal: aprimorando o papel da sociedade civil brasileira na redução do desmatamento e na restauração de terras degradadas” e 3/“Abrindo o caminho à conformidade ambiental da agricultura familiar em Mato Grosso”.

Figura 10- Sistematização das etapas (à esquerda) e ações (à direita) a serem desenvolvidas durante a pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora.

*A diferença de coloração foi um critério adotado para a diferenciação das fontes de dados utilizadas.

Conforme pôde ser observado, a revisão da literatura marcou o início do levantamento de dados em fontes secundárias (1ª etapa da pesquisa), tendo sido atualizada continuamente durante todo período do doutorado. Ao mesmo tempo, foi realizado o acompanhamento da evolução dos dados quantitativos relacionados aos instrumentos CAR e PRA em plataformas públicas. Analisou-se ainda documentos fornecidos pelos entrevistados, como relatórios de trabalhos, memórias de reuniões, apresentações realizadas em reuniões, documentos com propostas para aperfeiçoamento nos sistemas de cadastro, entre outros. Além disso, foi realizado o acompanhamento de matérias jornalísticas com conteúdo relacionado ao tema, bem como à formulação de instituições endógenas referentes ao CAR e PRA.

A partir da experiência da pesquisadora, na segunda etapa foi realizado o mapeamento dos atores sociais que participaram dos fóruns de produção de ideias e que poderiam contribuir com a pesquisa. Tendo em vista o afastamento do trabalho nas organizações socioambientais para fins de realização do doutorado, a pesquisadora utilizou como técnica complementar de escolha dos entrevistados, a amostragem por cadeias de referência (*snowball*), conhecida no Brasil por amostragem do tipo “Bola de Neve” ou “cadeia de informantes”. Esse tipo de amostragem se distingue, primeiramente, por seu caráter não probabilístico. Em seguida, a amostra é construída com base em cadeias de referência e pode ser útil

em pesquisas que tratam de questões delicadas, de âmbito privado, e que requerem o conhecimento de pessoas pertencentes a um grupo, ou reconhecidas por esses para localizar outros informantes para o estudo (VINUTO, 2014).

A partir do mapeamento dos sujeitos da pesquisa foram iniciadas as entrevistas e, conforme sugere o método “bola de neve”, os atores sociais entrevistados indicaram outros possíveis respondentes que consideravam importantes na construção dos instrumentos pesquisados. Quando da repetição da indicação, a recomendação foi desconsiderada. Em caso de sugestão de novos informantes, foram realizadas tentativas de condução de entrevistas, até o momento em que se alcança, no processo metodológico de realização de entrevistas, o ponto de saturação. A saturação é atingida quando os novos entrevistados começam a fornecer informações já obtidas em entrevistas anteriores (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

A partir de fevereiro de 2019, a pesquisadora iniciou os trabalhos como professora substituta na Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), razão pela qual as entrevistas foram divididas em três momentos:

- a) entrevistas presenciais em julho de 2019 no estado de Mato Grosso;
- b) entrevistas presenciais em janeiro de 2020 em Brasília e em Mato Grosso;
- c) em virtude da pandemia da Covid-19, a terceira ida a campo prevista para o mês de março de 2020 foi cancelada.

As demais entrevistas foram, portanto, realizadas de forma remota entre os meses de março a junho de 2020. Nesse último momento, diferentes plataformas foram mobilizadas: em alguns casos as entrevistas foram realizadas via *Skype*, em outros via vídeo chamada no *WhatsApp* ou ainda via chamada telefônica. O uso de um recurso ou outro foi estabelecido de acordo com a disponibilidade do(a) entrevistado(a). Todas as entrevistas concedidas foram gravadas com a autorização dos respondentes, com a exceção de uma única realizada presencialmente em julho de 2019, cujas informações foram incorporadas ao caderno de campo.

Alguns potenciais entrevistados não retornaram o contato quanto à disponibilidade para a realização da entrevista, apesar das inúmeras tentativas de comunicação por e-mail e telefone. Foi realizado um total de 29 entrevistas, que tiveram como suporte um roteiro semi-estruturado (cf. Apêndice A – Roteiro de entrevistas a nível federal e Apêndice B – Roteiro de entrevistas no estado de Mato Grosso). É importante frisar que em duas situações – contabilizadas como uma

única entrevista – houve a participação de equipes de trabalho: a primeira foi formada por cinco pessoas e a segunda por quatro indivíduos. No entanto, quando foi realizada a transcrição, atribuiu-se um sistema de códigos para cada informante de forma a anonimizar os respondentes. Nesse sentido, o número total de 36 entrevistas compôs a amostra dessa tese.

De forma complementar às técnicas de pesquisas anteriormente descritas, foi realizada ainda a observação participante em reuniões e eventos que a pesquisadora teve a oportunidade de acompanhar antes e durante o doutorado. Os registros da observação participante foram incluídos em caderno de campo. A técnica da observação participante é recomendada para estudos de grupos e caracteriza-se pelo fato do(a) pesquisador(a) não ser apenas espectador no âmbito da problemática estudada, mas por poder se colocar na mesma posição dos outros atores que compõem o fenômeno observado (RICHARDSON *et al.*, 2012). Ao se colocar no mesmo nível dos entrevistados, o observador participante possui melhores condições de compreender as relações, atitudes, interesses e características do grupo observado.

Em paralelo, sem, contudo, influenciar a coleta de dados, foi realizada a sistematização das informações obtidas, atribuindo um código para os(as) entrevistados(as), sendo “Entrevista_MT_n°” para aqueles que desenvolvem trabalhos predominantemente na esfera estadual e “Entrevista_BR_n°” para os que desenvolvem trabalhos predominantemente no âmbito nacional. Por questão de sigilo, não será divulgado o nome dos(as) entrevistados(as).

Ademais, foi realizada a transcrição das entrevistas através da ferramenta virtual “Otranscribe” encontrada no endereço eletrônico <https://otranscribe.com/>. Trata-se de uma plataforma de suporte à transcrição que permite manter o áudio e o documento de digitação na mesma janela. É, ainda, possível efetuar ajustes na velocidade do áudio de modo a facilitar a transcrição. Todo o conteúdo gravado foi transcrito seguindo as recomendações de Whitaker (2002) que aconselha a reprodução dos “erros” de sintaxe apenas, isto é, das formas peculiares de articulação do discurso. Ainda conforme indica o referido autor, no momento da transcrição a grafia foi retomada conforme as regras vigentes do português, havendo, assim, a supressão de eventuais erros provenientes da expressão oral que poderiam se converter em ortográficos. Durante a escrita da tese, adotou-se a seguinte postura:

- a) palavras em outro idioma foram apresentadas em *itálico*;
- b) as transcrições textuais foram realizadas sem grifos, exceto em casos para os quais a autora optou por atribuir destaque em **negrito**, sendo esses momentos devidamente identificados.

O Quadro 2, apresentado em seguida, oferece a sistematização dos recursos metodológicos utilizados, em conformidade com os objetivos específicos da tese.

Quadro 2- Recursos metodológicos mobilizados conforme o objetivo específico da tese, e classificados de acordo com a abordagem, fonte, técnica de pesquisa e análise dos dados

Objetivos específicos	Recursos metodológicos mobilizados			
	Abordagem	Fonte do dado	Técnica de pesquisa	Análise
Analisar as ideias, interesses e instituições que delimitaram a construção dos instrumentos CAR e PRA no contexto federal	Qualitativa e quantitativa	Primária e secundária	Revisão bibliográfica, entrevistas, observação participante, caderno de campo, gravador de voz e transcrição	Transcrição de falas e dados quantitativos (fluxogramas e mapas)
Evidenciar as ideias, interesses e instituições que delimitaram a construção do CAR e do PRA no contexto do estado de Mato Grosso	Qualitativa e quantitativa	Primária e secundária	Revisão bibliográfica, entrevistas, observação participante, caderno de campo, gravador de voz e transcrição	Transcrição de falas, Software Nvivo 12, dados quantitativos (fluxogramas e mapas)
Compreender como as ideias, interesses e instituições presentes na construção desses instrumentos (no âmbito federal e estadual) trataram as especificidades da agricultura familiar	Qualitativa e quantitativa	Primária e secundária	Revisão bibliográfica, entrevistas, observação participante, caderno de campo, gravador de voz e transcrição	Transcrição de falas e dados quantitativos (tabulação no Microsoft Excel, fluxogramas e mapas)

Fonte: Elaborada pela autora.

Destaca-se que, para a análise dos dados qualitativos foi utilizado o *Software Nvivo 12*, sendo os resultados apresentados na forma de tabelas e figuras. Para a análise de dados quantitativos (número de agricultores familiares, de inscrições no CAR, de adesões ao PRA, entre outros), a tabulação foi realizada no *Microsoft Excel*. Feito isso, foram construídos tabelas, gráficos e mapas, visando melhor apresentar os resultados ao leitor. Ademais, foram elaborados fluxogramas a fim de evidenciar o caminho das ideias, interesses e instituições na construção dos instrumentos analisados.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foram apresentados os referenciais teórico e metodológico que sustentam a investigação proposta nessa tese de doutorado. A partir da compreensão da noção de ação pública, aponta-se a importância de analisar as interações entre diferentes atores sociais que podem influenciar as ações de governo. Ao mesmo tempo, a entrada analítica pela abordagem dos instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; 2012b) evidencia um campo de estudos pouco desenvolvido no Brasil, notadamente, no que se refere às ações públicas ambientais. Sendo assim, a mobilização dessa perspectiva em nossa análise permite inferir que o Código Florestal possui múltiplos instrumentos essenciais para sua operacionalização. Percebe-se ainda que o CAR é considerado a porta de entrada para os demais instrumentos, inclusive para o PRA. Além disso, essa abordagem favorece a compreensão do potencial desses instrumentos, com características técnicas e sociais próprias, na regulamentação e determinação das interações entre governo e governados. A vertente permite, ainda, analisar quem seriam os beneficiados pelos instrumentos, bem como verificar os efeitos produzidos por eles.

O capítulo também trata da análise de políticas públicas a partir dos “três is” (ideias, interesses e instituições) na Ação Pública (HALL, 1997). Tal perspectiva permite analisar os instrumentos CAR e PRA a partir das ações promovidas pelos atores sociais que participam dos espaços de discussões. No que se refere ao “primeiro i”, a mobilização da abordagem dos fóruns de políticas públicas, desenvolvida por Eve Fouilleux (que distingue os fóruns de produção de ideias e fóruns de comunidade de políticas públicas), permitiu identificar a existência de sete fóruns de produção de ideias, sendo eles: o da comunicação política, socioambientalista, o da agricultura familiar, o da tutela ambiental, o científico, o da agropecuária e o das entidades de classe profissional. Vale frisar que, como evidenciado ao longo do capítulo, tais fóruns contribuíram com as discussões sobre a construção dos instrumentos da ação pública CAR e PRA, em âmbito nacional e do estado de Mato Grosso, e influenciaram as instituições que direta ou indiretamente regulam o tratamento atribuído à agricultura familiar nos IAPs.

No “segundo i”, por sua vez, foi mobilizada a noção de interesses organizados. Entende-se por essa noção que cada fórum é composto por diversas organizações que expressam seus interesses a partir da defesa de suas ideias. Tais interesses podem se materializar nas instituições que regulam os instrumentos. Quanto ao “terceiro i”, foi utilizada a abordagem pelo neoinstitucionalismo histórico visando a compreensão de instituições que regulam os instrumentos, sejam elas formais ou informais, exógenas ou endógenas. À luz desse referencial teórico, foi mobilizada a noção de “dependência de caminho” que relaciona a criação das instituições a uma concepção histórica mais ampla do contexto político e social. Através dessa noção, identifica-se, ainda, os períodos de continuidade e as situações críticas. Além disso, à luz do neoinstitucionalismo histórico, também se busca a compreensão das mudanças graduais e incrementais das instituições que regulam os instrumentos da ação pública.

Por fim, como abordado ao longo do capítulo, a compreensão das ideias, interesses e instituições na construção dos instrumentos foi possível a partir do referencial metodológico fundamentado na Pesquisa Social. Como apresentado no capítulo, foram mobilizados diferentes métodos e técnicas para se chegar aos resultados apresentados nessa tese de doutorado.

3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO

Esse capítulo aborda as características da agricultura familiar no Brasil, particularmente os aspectos históricos e teóricos quanto ao reconhecimento da categoria social no país. Os esforços realizados a seguir buscam evidenciar o processo que levou à institucionalização do conceito de agricultura familiar através da Lei 11.326/2006, bem como apontar a representação numérica que as estatísticas oficiais, que consideram o conceito formal, têm identificado. Como mencionado no capítulo introdutório, destaca-se que a agricultura desenvolvida sob a gestão da família está presente em toda a história de nosso país. No entanto, a terminologia “agricultura familiar” é relativamente recente. De acordo com autores que estudam temáticas relacionadas à categoria social, a década de 1990 é uma referência importante no reconhecimento institucional da agricultura familiar e inaugura um novo período (BELIK, 2000; KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013; SANTOS, 2011; PICOLOTTO, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2015; GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2019), caracterizado pela formulação de uma diversidade de ações públicas voltadas ao apoio e ao fortalecimento desses agricultores e agricultoras.

Nesse novo contexto, o conceito de agricultura familiar foi incorporado a diversas ações públicas, entre elas aquelas que tem ênfase na área ambiental como o segundo Código Florestal (por meio de instituições endógenas à norma) e a terceira versão do documento instituída pela Lei 12.651/2012. Alinhando a temática ao referencial teórico da tese apresentado anteriormente, esse capítulo buscou responder como se constitui a agricultura familiar no Brasil e no estado de Mato Grosso de acordo com as ações públicas. O capítulo tem, portanto, o objetivo de apresentar os aspectos históricos que contribuíram para a formação da agricultura familiar brasileira e seu reconhecimento institucional, assim como evidenciar o número de agricultores familiares no Brasil e no estado de Mato Grosso. Tais estatísticas são encontradas nos dados oficiais do Censo Agropecuário de 2017, que considera o conceito institucionalizado na Lei da Agricultura Familiar, bem como no Decreto que a regulamenta.

Para tanto, o capítulo está dividido em quatro seções. Inicialmente é abordada a diversidade da agricultura familiar brasileira à luz dos diferentes grupos que compõem a categoria social; a segunda seção apresenta os aspectos que

contribuíram para o reconhecimento institucional da agricultura familiar atribuído na formulação da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (conhecida como a Lei da Agricultura Familiar); a terceira seção apresenta os números da agricultura familiar no Brasil e em Mato Grosso de acordo com as estatísticas oficiais que consideram a Lei da agricultura familiar e o Decreto que a regulamenta. Do mesmo modo, apresenta-se, de forma ainda muito incipiente¹, ideias e interesses referentes à agricultura familiar, os quais foram incorporados nas ações públicas relacionadas à conservação da natureza. Por fim, são apresentadas as considerações finais do capítulo na quarta seção.

3.1 A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

A compreensão da diversidade da agricultura familiar remonta à formação do rural brasileiro desde a colonização do país no século XVI. No Brasil Colônia, paralelamente ao Regime de Sesmarias, desenvolveu-se outra forma de acesso e ocupação da terra, com base na posse (SILVA, 2008). Enquanto prosperava a monocultura exportadora, também se desenvolvia a exploração em pequenas áreas, conduzida por famílias de agricultores. Com pouco ou nenhum recurso, tais agricultores não contavam com mão-de-obra escrava ou engenhos próprios para a produção do açúcar. Progressivamente, o trabalho escravo ganhava terreno e, na busca por liberdade, cativos fugiam das Sesmarias, em direção a florestas onde se organizavam em núcleos. Nesses aglomerados, as pessoas se dedicavam, principalmente ao desenvolvimento de atividades para o autoconsumo, raiz da formação de territórios tradicionais quilombolas no Brasil.

O Regime de Sesmarias permaneceu vigente no Brasil até 1822, quando foi suspenso (RESENDE, 2006). No entanto, a distribuição de terras por meio da concessão de lotes a beneficiários não foi substituída imediatamente por outra forma de acesso e, entre os anos de 1822 até 1850, (quando foi formulada a Lei de Terras no país), “a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras”, sendo esse período conhecido como a “fase áurea do posseiro” (SILVA, 2008, p. 90). Em 1850, com a formulação da Lei de Terras, foi proibida a aquisição de áreas

¹ Esse assunto será retomado nos capítulos a seguir.

devolutas por outro meio que não fosse a compra² (BRASIL, 1850). Desse modo, em razão da regulação do acesso à terra pelo Estado, apenas aqueles que tivessem meios financeiros para a aquisição teriam condições de se tornar agricultor(a) no Brasil. Somava-se, assim, ao rural brasileiro, a figura do proprietário rural que adquiria áreas para exploração privada mediante a compra. Ao mesmo tempo, a Lei de Terras reconheceu formalmente as sesmarias e as posses³, conferindo um prazo para que posseiros e sesmeiros demarcassem e registrassem suas áreas. Nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, especificamente, uma parte importante do desenvolvimento da agricultura ocorreu vinculada aos processos de colonização por alemães, italianos e outros grupos étnicos ao longo do século XIX. A atuação dos imigrantes estava diretamente ligada à colonização e ao povoamento de regiões de fronteira agrária com a finalidade de proporcionar um maior desenvolvimento agrícola da província (SILVA, 2011).

Diante disso, ao longo dos períodos colonial (1500-1822) e imperial (1822-1889), se constituiu no Brasil, paralelamente às grandes propriedades organizadas a partir de outra racionalidade econômica, uma agricultura fundamentada no trabalho familiar. Tratava-se de outra forma de se relacionar com a terra que, ao mesmo tempo em que o agricultor era detentor da posse de áreas, realizava a gestão delas. Para Wanderley (1999, p. 3), essa “combinação entre propriedade e trabalho assume, no tempo e no espaço, uma grande diversidade de formas sociais”, que passou a ser incorporada às ações públicas.

No século XX, o Estado brasileiro voltou a reconhecer o direito sobre a posse de terras⁴ através da Constituição de 1934, instituindo ainda a isenção de impostos, em alguns casos, para pequenas propriedades⁵ (BRASIL, 1934a). Já a Constituição de 1946 mencionava a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos⁶ (BRASIL, 1946a). Paralelamente às mudanças na Constituição, a

² De acordo com o art. 1º da referida lei “ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850).

³ Artigos 4º e 5º, respectivamente, da Lei de Terras.

⁴ Art 129 - Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las (BRASIL, 1934a).

⁵ Art 8º - Também compete privativamente aos Estados: I - decretar impostos sobre: [...] e) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual; (BRASIL, 1934a).

⁶ Art 141 – [...] § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades

agenda desenvolvimentista promovida por Getúlio Vargas se voltou para a ocupação dos “espaços vazios”, o que contribuiu para que novas propriedades e posses rurais fossem instaladas nas regiões Norte e Centro Oeste do Brasil. No Centro Oeste, notadamente, muitas áreas passaram a ser cultivadas por descendentes de colonos alemães e italianos provenientes das regiões Sul e Sudeste, as quais, como mencionado anteriormente, haviam passado por esse processo de colonização no século XIX.

Ao mesmo tempo, o período compreendido entre 1940 a 1960 foi marcado pela institucionalização de movimentos sociais e pela introdução de novos atores políticos reivindicando políticas sociais e trabalhistas mais equitativas para os trabalhadores(as) rurais. Figura entre tais demandas, a realização da reforma agrária. Entre os movimentos sociais ligados aos “pequenos” produtores, destacam-se as Ligas Camponesas, criadas em 1945 no Nordeste do país, o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Mast), criado em 1960 no Sul do Brasil e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), originada em 1963. Paralelamente, ainda em 1963, foi criada a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), associação sindical patronal, que tem por missão “representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros”⁷. A CNA defendia, também, os direitos e interesses desses produtores, promovendo o desenvolvimento econômico e social do setor agropecuário o qual congregava associações, sindicatos patronais e federação da agricultura e pecuária dos estados (no caso de Mato Grosso, a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso – Famato).

Na década de 1960 ocorreu no Brasil uma contraposição entre desenvolvimento agrícola e reforma agrária, que foi institucionalizada na Lei nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra (LEITE *et al.*, 2004).

O Estatuto da Terra, promulgado no primeiro governo militar, incorporou estas duas propostas à letra da lei. Foi uma tentativa de conciliar por um lado a defesa da propriedade e a reivindicação de maior apoio à ‘agricultura’ (aos negócios dos grandes proprietários, em dificuldades) e, por outro, a reivindicação do acesso à terra por trabalhadores rurais (que emergiam com identidade própria nas lutas travadas através das associações, ligas

competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, 1946a).

⁷ Texto extraído da página eletrônica da Confederação Nacional da Agricultura Pecuária do Brasil (CNA): <https://www.cnabrasil.org.br/cna/missao-cna>.

camponesas e sindicatos que se espalharam a partir de meados dos anos 50) (LEITE *et al.*, 2004, p. 38).

Se, por um lado, o Estatuto da Terra considerou a reforma agrária como um “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL, 1964), por outro, o Estado definiu a política agrícola como um

Conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (BRASIL, 1964).

Além desses dois grandes conceitos, o Estatuto da Terra introduziu a noção de “função social da propriedade”, cumprida quando do respeito simultâneo de quatro requisitos, entre eles cita-se a conservação dos bens naturais, que interessa a essa pesquisa. A partir dessa norma, entende-se que foi afirmado o limite do direito à propriedade privada, condicionando-a a alguns requisitos, conforme observado no fragmento de texto abaixo.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.
 § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:
 a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
 b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
 c) assegura a conservação dos recursos naturais;
 d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964).

Ao inserir a necessidade de assegurar a conservação dos recursos naturais como um dos pilares para garantia do cumprimento da função social da propriedade rural, no Estatuto da Terra foi criada uma intersecção entre ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) baseados na conservação dos bens naturais e na realização de uma reforma agrária no país. Dito de outro modo, pelas normas, uma propriedade que não cumprisse a prerrogativa da conservação ambiental, poderia ser desapropriada para fins de reforma agrária, sendo destinada à criação de assentamentos rurais. Uma vez criados, os assentamentos contribuiriam, em um primeiro momento, para o

cumprimento da função social e, portanto, da conservação dos bens naturais. Em seguida, cooperariam para a formação de um grupo social no rural brasileiro com um conjunto de características próprias, entre elas a forma particular de acesso à terra.

Além disso, o Estatuto da Terra também oferece o primeiro registro de definição de propriedade familiar. Como pode ser visto no texto a seguir, foi considerado como critérios para a definição a mão de obra empregada na produção, o tipo de exploração e a área máxima da propriedade, o que se assemelha aos aspectos instituídos mais tarde em 2006 na Lei da agricultura familiar.

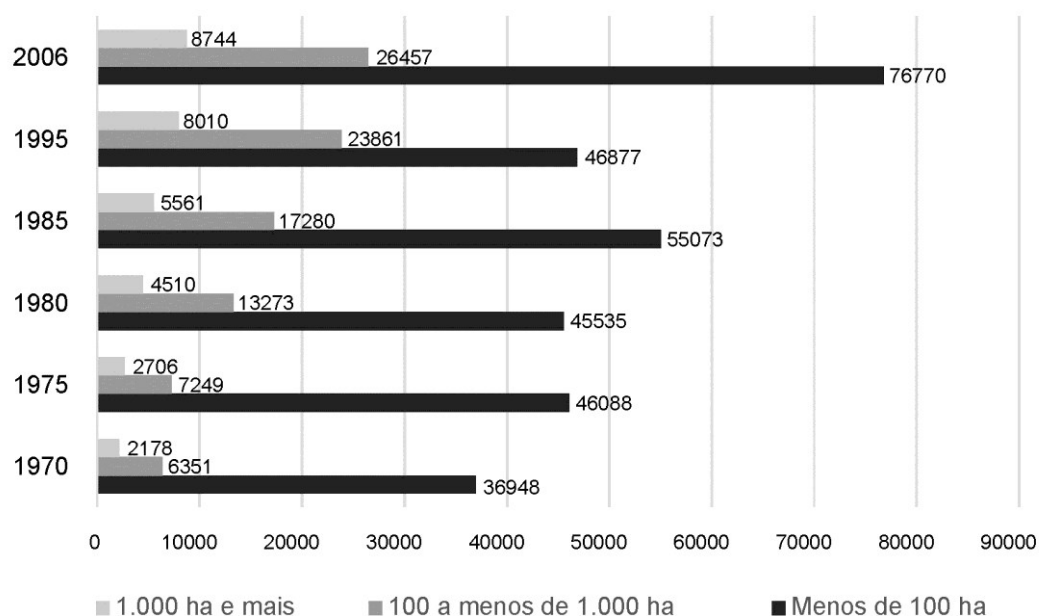
Art. 4º [...]

II – “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964).

É importante lembrar, entretanto, que entre os anos de 1964 e 1985, sob a gestão de governos militares, as ideias e interesses organizados predominantes no Brasil foram marcadas pela repressão aos movimentos sociais e pelo bloqueio à implantação de um amplo projeto de reforma agrária (WANDERLEY, 2011). Por outro lado, o projeto governamental militar foi caracterizado pelo apoio à modernização da agricultura e à expansão das fronteiras econômicas (WANDERLEY, 2011). Desse modo, o que se observou nos anos seguintes ao disciplinado pelo Estatuto da Terra foi um amplo investimento na política agrícola estatal em detrimento da realização da reforma agrária. Houve, assim, a predominância de ações públicas que visavam a colonização das regiões Centro Oeste e Norte, a partir do deslocamento de famílias, vindas, principalmente das regiões Sul e Sudeste. Até meados de 1970, as atividades agropecuárias praticadas na região Centro-Oeste eram consideradas inadequadas para agricultura, sendo ocupadas por populações indígenas e pequenos posseiros (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010). As iniciativas de colonização, promovidas na segunda metade do século XX, associadas às mudanças nas instituições nacionais, contribuíram para constituir nessas regiões uma agricultura com características distintas ao que se observava até então nessas áreas.

No estado de Mato Grosso, especificamente, entre os anos de 1970 e 2006, dados provenientes das séries históricas dos Censos agropecuários⁸ evidenciam um aumento importante no número de estabelecimentos com áreas menores que 100 hectares. Os dados indicam que tais propriedades passaram de 36.948 para 76.770 unidades, o que representou um incremento de 107,78% nos números iniciais. Ao mesmo tempo, o número de estabelecimento dos grupos de áreas de 100 a menos de 1.000 hectares e mais de 1.000 hectares tiveram um incremento de 316,58% e 301,47%, respectivamente (Cf. figura 11).

Figura 11- Número de estabelecimentos agropecuários, por grupos de área total, entre os anos de 1970 e 2006, no estado de Mato Grosso

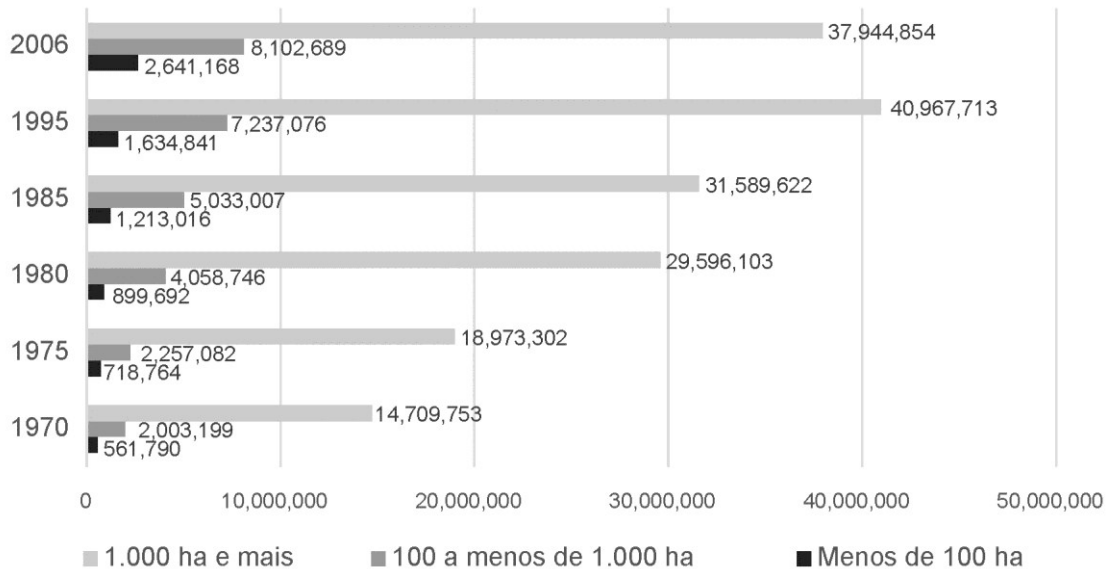


Fonte: Adaptado de IBGE, Censos agropecuário.

Os dados apresentados na figura 11 refletem o aumento da área incorporada aos estabelecimentos agropecuários no mesmo período. Se em 1970 a área ocupada era de 17.274.742 hectares, em 2006 a área passou a ser de 48.688.711 hectares, revelando a predominância de estabelecimentos com áreas maiores que 1.000 hectares (Cf. figura 12). Conforme será abordado nos capítulos a seguir, a incorporação de áreas ao processo produtivo da agricultura e/ou pecuária foi acompanhada pela supressão/desmatamento da vegetação nativa, o que contribuiu para as elevadas taxas de desmatamento em Mato Grosso (Cf. figura 27, capítulo 7) e em toda a região da Amazônia (Cf. figura 17, capítulo 4).

⁸ Mais informações em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/series-temporais>.

Figura 12- Área dos estabelecimentos agropecuários, por grupos de área total, entre os anos de 1970 e 2006, no estado de Mato Grosso



Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

No curso da história brasileira, em 1985, a redemocratização do país favoreceu a consolidação dos movimentos sociais, bem como o debate democrático (WANDERLEY, 2011). O período registra, ainda, o reconhecimento de atores sociais que reclamavam seus direitos na sociedade brasileira (WANDERLEY, 2011). É nesse novo contexto que, na década de 1980, foi criado na região Sul do país o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o, então, Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS)⁹ no Norte do Brasil.

Logo no início do Governo de José Sarney (1985-1989), durante o 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, foi lançada a Proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (LEITE; ÁVILA, 2007), que estabelecia metas para a extensão de áreas a serem desapropriadas, assim como o número de famílias a serem assentadas (LEITE *et al.*, 2004). A partir de então (apesar das diversas limitações), houve a implementação de projetos de assentamentos de reforma agrária estabelecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e por institutos de terra estaduais (no caso de Mato Grosso, o Instituto

⁹ Atualmente o CNS se identifica como Conselho Nacional das Populações Extrativas, mantendo a mesma sigla de origem.

de Terras de Mato Grosso - Interamat¹⁰). Tais organismos contribuíram para a ampliação da diversidade de formas de ocupação das terras pela agricultura sob a gestão da família, consolidando o grupo social de assentados e assentadas da reforma agrária que compõem a categoria social da agricultura familiar. Dessa forma, desde a criação do Incra, na década de 1970, o órgão tem ampliado as modalidades de criação de assentamentos rurais federais¹¹. Em 2022, ano em curso, além das modalidades de projetos de assentamentos criados até a década de 1990, hoje em desuso¹², dos tradicionais projetos de assentamento (PA), dos projetos de assentamentos estaduais (PE), existem outras modalidades criadas pelo órgão federal que incorporam noções de sustentabilidade e são consideradas ambientalmente diferenciadas. É o caso dos Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), dos Projetos de Assentamento Florestal (PAF) e dos Projetos Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS) (INCRA, 2020).

Ainda na década de 1980, a Constituição federal integrou o conceito de “função social da propriedade” (Art. 186¹³) e a possibilidade de desapropriação da propriedade rural por interesse social, para fins de reforma agrária (Art. 184¹⁴). De

¹⁰ O Interamat foi criado através da Lei 3. Lei 3.681, de 28 de novembro de 1975, com o objetivo de planejar e executar as políticas agrária e fundiária no estado (FERREIRA, 2001). Para mais informações verificar: <http://www.intermat.mt.gov.br/>.

¹¹ Existem diversos aspectos que diferenciam as modalidades de assentamentos. Sobre esse tema acessar: <https://antigo.incra.gov.br/pt/assentamentosmodalidades.html>. Adicionalmente, para fins de implementação da ação pública ambiental, as modalidades de assentamento se diferenciam quanto à espacialização da área destinada como reserva legal. A título de exemplo, existem projetos de assentamentos na modalidade PA, cuja área de reserva legal, inicialmente prevista na Portaria de Criação, está localizada dentro dos lotes redistribuídos entre as famílias. Ao mesmo tempo, existem assentamentos da mesma modalidade em que a área de reserva legal está localizada em condomínio (área coletiva). Existem ainda casos em que ambas as situações são identificadas no mesmo assentamento. Fato similar acontece para assentamentos da modalidade PDS.

¹² O Incra já criou e tem cadastrado em seu Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA), Projetos de Colonização (PC), Projetos Integrados de Colonização (PIC), Projetos de Assentamento Rápido (PAR), Projetos de Assentamento Dirigido (PAD), Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) e Projetos de Assentamento Quilombola (PAQ). Todas essas modalidades deixaram de ser criadas a partir da década de 1990, quando entraram em desuso (BRASIL, 2020).

¹³ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

¹⁴ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até

forma semelhante, a CRF também incorporou o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e assegurou, assim, direitos aos povos indígenas (Art. 231¹⁵), bem como às comunidades tradicionais quilombolas (Art. 68¹⁶) (ALLEGRETTI, 2008). O alinhamento desses fatos ao referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico, permite dizer que a incorporação dos conceitos e normas vigentes em outras leis da época à Constituição brasileira contribuiu para a reprodução institucional da dependência de caminho (MAHONEY, 2001). Tal dependência que vinha ocorrendo desde 1964 com o Estatuto da Terra e, mais tarde, em 1973, com o Estatuto do Índio, reafirmou, portanto, as instituições voltadas para a defesa dos direitos da categoria agricultura familiar, assim como de povos e comunidades tradicionais do país.

No caso de terras indígenas, a Constituição conferiu competência à União pela demarcação dos territórios. O processo administrativo para tal deve ser realizado no âmbito da Fundação Nacional do Índio (Funai), nos termos da Constituição Federal, da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio) e do Decreto Federal nº 1.775/1996. Atualmente, as terras indígenas são classificadas em diferentes modalidades¹⁷, de acordo com as fases do processo administrativo, que podem ser identificadas como:

a) em estudo; b) delimitadas; c) declaradas; d) homologadas; e) regularizadas/certificadas e f) interditadas (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, 2021).

Tal modo de tratamento dos territórios indígenas contribuiu para ampliar ainda mais a diversidade de formas de ocupação do território normatizada nas ações públicas do Estado brasileiro, que em alguns casos expõem conflitos de interesses incidentes sobre essas áreas¹⁸.

vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (BRASIL, 1988).

¹⁵ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (BRASIL, 1988).

¹⁶ Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 1988).

¹⁷ Sobre o assunto, acessar <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>.

¹⁸ Sobre o assunto, pode-se mencionar a publicação da Instrução Normativa nº 09/2020 da Funai, que revogou Instrução normativa nº 02/2012, e trata da certificação de imóveis privados em sobreposição com terras indígenas. Pela IN nº 09/2020 passou-se a considerar apenas a existência de TIs homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente

Já em relação às comunidades tradicionais, a década de 1990 testemunhou a criação de novas organizações que contribuíram para ampliar o debate nacional sobre as formas de uso e ocupação do rural brasileiro. A título de exemplo, pode-se mencionar a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) que agrega uma série de associações, cooperativas e coordenações estaduais representativas de comunidades de quilombo. Conforme indica o texto publicado na página da Coordenação¹⁹,

Os objetivos da CONAQ é lutar pela garantia de uso coletivo do território, pela implantação de projetos de desenvolvimento sustentável, pela implementação de políticas públicas levando em consideração a organização das comunidades de quilombo; por educação de qualidade e coerente com o modo de viver nos quilombos; o protagonismo e autonomia das mulheres quilombolas; pela permanência do(a) jovem no quilombo e acima de tudo pelo uso comum do Território, dos recursos naturais e pela em harmonia com o meio ambiente (COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS - CONAQ, 2022)

Atualmente, esses territórios são certificados pela Fundação Cultural Palmares (FCP), que tem como competência assistir e acompanhar o órgão fundiário nacional (o Incra) nas ações de regularização fundiária, a fim de garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2003). No processo de certificação, a FCP respeita o direito à autodefinição preconizado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES - FCP, 2021). Ao mesmo tempo, o Decreto nº 4.887/2003 atribuiu competência ao Incra para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2003), que ocorre como uma modalidade específica de assentamento, os Territórios Quilombolas (TQ).

No caso de povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, além da Constituição Federal, merece também destaque a mencionada Convenção

regularizadas (art. 1º, §1º), ignorando os demais estágios de demarcação e permitindo que houvesse a certificação de imóveis privados sobrepostos a áreas em estudo, delimitadas e declaradas, entre outras. A publicação da referida norma foi seguida pela mobilização de diferentes atores sociais contrários a ela. Houve, mesmo, ações civis públicas diversas movidas pelo Ministério Público Federal e decisões no judiciário cancelando os efeitos na IN nº 09/2021 em diferentes estados. Sobre o caso de Mato Grosso acessar: <http://mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mt/decisao-judicial-anula-todas-as-certificacoes-emitidas-pela-funai-baseadas-na-in-09-desde-abril-de-2020>.

¹⁹ Para mais informações acessar: <http://conaq.org.br/nossa-historia/>.

nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, aprovada na Suíça em 1989 e ratificada no Brasil como ação pública no Decreto nº 5.051/2004, que passou por alteração em 2019 por meio do Decreto nº 10.088/2019. A Convenção instituiu o direito de participação dos povos interessados na “formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente” (BRASIL, 2004). Dito de outro modo, fundamentados pela CRF e pela Convenção nº 169 da OIT, ações públicas que afetem povos indígenas e comunidades tradicionais, têm a obrigatoriedade de promover a participação desses povos ao longo do desenvolvimento do ciclo da ação. Confere-se, assim maior ênfase à importância do controle social realizado por esses grupos sociais.

Outra ação pública que contribuiu para a formação da diversidade da agricultura familiar brasileira foi a Lei nº 8.629/1993, mais conhecida como Lei Agrária. Se no Estatuto da Terra mencionava-se a noção de “imóvel rural”, a Lei Agrária instituiu efetivamente um conceito para o termo, delimitando, por conseguinte, a dimensão de área que seria considerada para definir o enquadramento do domínio em pequena ou média propriedade.

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais²⁰;

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

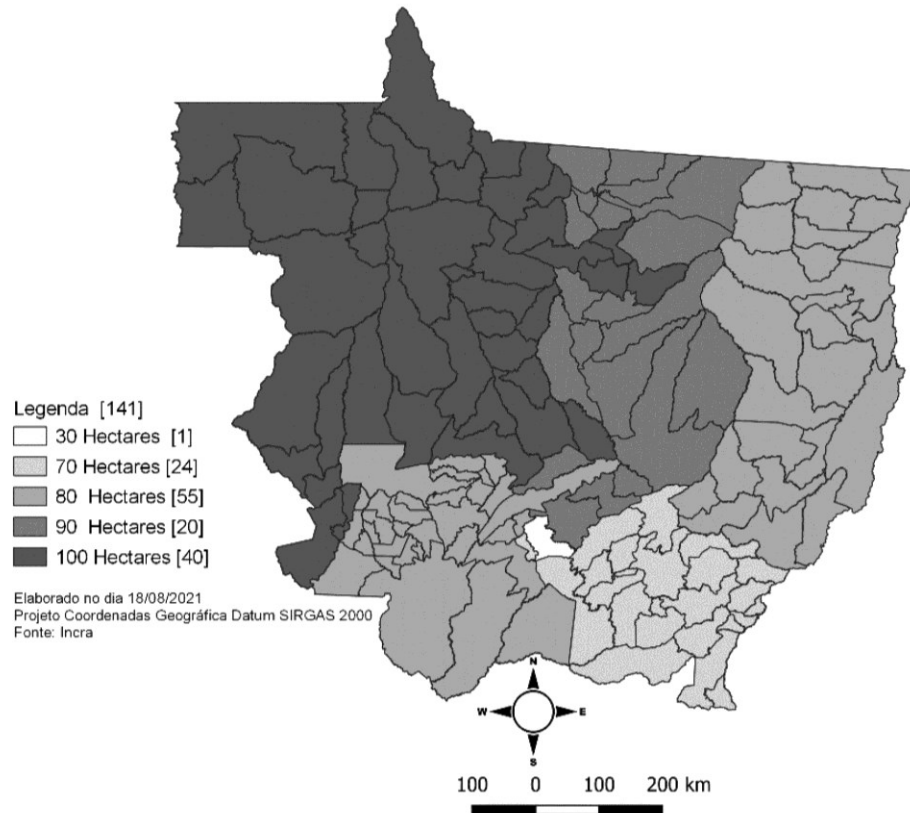
Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural (BRASIL, 1993).

Vale destacar que, ao considerar o conceito de módulo fiscal, a Lei Agrária remete-se à Lei nº 6.746/1979, que o definiu como unidades de medidas expressas em hectares (ha), fixadas pelo Incra, que variam conforme os municípios brasileiros. Tais instituições estabelecem que a amplitude das áreas ocupadas pela “pequena propriedade” pode variar de 20 hectares até 440 hectares, a depender de onde está

²⁰ As medidas que caracterizam pequena propriedade na Lei Agrária foram alteradas pela Lei nº 13.465/2017, passando a considerar “II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento;”

localizada a propriedade²¹. A título de exemplo, especificamente no caso do estado de Mato Grosso, o tamanho do módulo fiscal varia de 30 a 100 hectares (Cf. figura 13), sendo que dos 141 municípios que compõem Mato Grosso, 40 possuem o módulo fixado em 100 hectares e estão localizados no Norte e Nordeste do estado, região cuja fitofisionomia é característica do Bioma Amazônico.

Figura 13- Módulos fiscais por município no estado de Mato Grosso



Fonte: Adaptado de Inbra (2012).

Apesar da pluralidade das formas de ocupação do território brasileiro, diversos grupos sociais não tiveram a posse da terra assegurada pelas instituições vigentes até a Constituição de 1988. Tais grupos buscaram (e alguns ainda buscam²²) outras formas conquistar seus direitos e, é nesse contexto que Allegretti (2008) menciona a luta dos seringueiros na qual ganha destaque a figura de Chico Mendes. A busca por direitos foi fundamental para a formulação de ações públicas,

²¹ Sobre os critérios considerados nas medidas de Módulos Fiscais e as medidas adotadas por município brasileiro, acessar: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>.

²² É o caso dos Retireiros do Araguaia no estado de Mato Grosso, grupo social amplamente estudado por Sales (2018).

cujas ideias (FOUILLEUX, 2000; 2011) e interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) se ampararam na perspectiva da reforma agrária e na proteção ambiental. Tais perspectivas se institucionalizaram na criação de uma modalidade de assentamento pelo Incra, o Projeto de Assentamento Extrativista²³, considerado ambientalmente diferenciado e destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativistas (ALLEGRETTI, 2008). Elas também foram fundamentais para a institucionalização da Lei nº 9.985/2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2000a).

Outra forma de acesso à terra no Brasil que contribuiu para ampliar a diversidade das formas de assentamentos rurais foi o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Através da referida ação pública, o agricultor sem acesso ou com pouca terra poderia financiar a aquisição de imóvel rural mediante análise prévia e aprovação da Unidade Técnica Estadual (UTE). No caso de Mato Grosso, o órgão responsável pela análise do perfil do solicitante é a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários (Seaf/MT). O Programa contribuiu para se constituir no rural outra forma de uso e ocupação do território, com especializações de assentamentos que variam em morfologia de um lugar para outro. Existem, inclusive, casos de áreas que apesar de se constituírem como um assentamento, não são contínuas. O controle das informações concernentes a tais áreas fica a cargo da UTE.

Ademais, apesar da diversidade da agricultura familiar e das formas de uso e ocupação dos territórios acima mencionadas, ampliam-se as reivindicações por reconhecimento de uma pluralidade de grupos sociais que se autodefinem como povos e comunidades tradicionais. É, notadamente, o caso das quebradeiras de coco babaçu, pantaneiros e pantaneiras, retireiros do Araguaia, entre outros.

3.2 O CONCEITO DE AGRICULTURA FAMILIAR

Diante do exposto anteriormente, compreende-se que é na diversidade que se forma a agricultura familiar brasileira. No entanto, é essencial frisar que as lutas

²³ Atualmente, a modalidade é denominada Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE).

dos agricultores e agricultoras por reconhecimento perpassa toda a história do Brasil e são resultados de diferentes interpretações sobre o rural brasileiro, de representações sobre os bens naturais, de disputas por território, de acesso à terra, entre outras questões.

Durante o século XX, a criação e luta dos movimentos sociais representantes da agricultura familiar contribuiu para importantes conquistas para os agricultores(as): a aposentadoria rural e o estabelecimento do conceito de reforma agrária desde o Estatuto da Terra são exemplos dos avanços obtidos. Nesse contexto, apesar da indiferença do regime militar para com a agricultura familiar, o final da década de 1970 e início da década de 1980 foram marcados pelo aumento do número de organizações e manifestações relacionadas ao rural nas diversas regiões do Brasil. Tais mobilizações primavam, objetivamente, “pela autonomia dos sindicatos, contra os grandes projetos agrícolas, minerais e de infra-estrutura, pela reforma agrária, contra a política agrícola, pelos direitos dos atingidos por barragens, entre outros” (ALLEGRETTI, 2008, p. 40). Portanto, pode-se definir a década de 1980 como um importante marco para as reivindicações de famílias agricultoras, contribuindo para o I PNRA, para o reconhecimento da economia familiar na Constituição Federal em 1988, entre outras ações do Estado brasileiro.

É importante frisar que até a década de 1990 não existia um conceito que incorporasse toda a diversidade da agricultura familiar nas ações públicas. O agricultor familiar era considerado "mini-produtor" para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural (MCR) (BELIK, 2000). Como consequência, a obtenção de empréstimos por parte desses agricultores era condicionada à mesma rotina bancária e exigências direcionadas aos médios e grandes produtores.

Desta forma, no que se refere ao conceito de agricultura familiar, a década de 1990 se constituiu como um importante marco das lutas que envolveram essa categoria social. Naquele período, uma confluência única de fatores contribuiu para a emergência da agricultura familiar como nova categoria sociopolítica no meio rural (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2015). Em 1994, a realização do “Grito da Terra Brasil”, com o tema “contra a fome e a miséria, pelo emprego”, reverberou nas estruturas do Estado brasileiro pautas associadas à reforma agrária, ao crédito agrícola para pequenos produtores, aos direitos trabalhistas, à previdência social e saúde, à preservação ambiental e à política energética. Em 1996, a formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) marcou o

reconhecimento da categoria social, atendendo às pressões exercidas pelos movimentos sociais (CASADO, 2014). Além das ações dos movimentos sociais, a formulação do Pronaf teve como base os estudos realizados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em parceria com o INCRA em 1994 que estabeleceram um conjunto de diretrizes destinadas a orientar a formulação de políticas públicas, apropriadas às particularidades dos distintos tipos de agricultores familiares (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Até então, tais agricultores eram tratados como produtores de subsistência, pequenos agricultores ou produtores de baixa renda. Dessa forma, a formulação de uma política pública específica inaugurou um novo período, “cuja tônica é desenvolvimento rural sustentável e na valorização da agricultura familiar” (WANDERLEY, 2011, p. 20).

De acordo com o referencial teórico utilizado na tese, a criação do Pronaf pode ser considerada um “momento crítico” (MAHONEY, 2001) para o avanço do debate acerca da agricultura familiar. Esta ação pública, por sua vez, está associada a outras²⁴, cujo debate floresceu no fim dos anos 1990 e contribuiu para confirmar a dependência de caminho (MAHONEY, 2001) que culminou com a Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou Lei da Agricultura Familiar (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2019), quando o termo agricultura familiar assume uma definição operacional para fins de acesso às políticas públicas. De acordo com o artigo 3º da referida Lei

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006a).

Nesse ponto merecem destaque as ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) que levaram ao critério que delimita em até quatro módulos fiscais as propriedades reconhecidas como áreas de agricultura familiar. Como foi possível verificar, já a Lei agrária de 1993 definia que a pequena propriedade rural deveria possuir até quatro

²⁴ Por exemplo, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

módulos fiscais. Na época da discussão da Lei da Agricultura familiar, durante as negociações entre os atores, foi uma escolha não incluir ideias que remetessem ao enquadramento sindical entre a agricultura familiar e a agricultura patronal²⁵ (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2019). Aproximando-se do referencial teórico utilizado nessa tese, se considerado apenas o critério de área estabelecido na Lei Federal nº 11.326/2006, existem agricultores familiares que podem estar vinculados aos sindicatos de trabalhadores rurais e aos sindicatos patronais. Tal fato justifica que tanto o fórum da agricultura familiar, como o fórum da agropecuária defendam ideias e interesses ligados a posseiros e proprietários rurais com até quatro módulos fiscais, como ocorreu na revisão do CF e será abordado nos capítulos a seguir.

É inquestionável a importância da Lei da Agricultura Familiar para a afirmação da categoria social “agricultura familiar” no Brasil. Conforme evidenciado também por Grisa, Kato e Zimmermann (2019), a Lei consolidou a “dependência de caminho” (MAHONEY, 2001), sendo considerada um “divisor de águas” no tratamento dado pelo Estado aos agricultores familiares. A partir da outorga da Lei, esperava-se que as políticas públicas passassem a cumprir as diretrizes estabelecidas, a partir de então, legalmente. No momento em que ocorria a discussão da Lei da Agricultura Familiar, a ação pública ambiental incorporou regras diferenciadas para a categoria social a partir das mudanças no segundo Código Florestal e, posteriormente, na terceira versão da Lei em 2012 (Cf. capítulo 5). Contudo, com a regulamentação da Lei da Agricultura Familiar em 2017 pelo Decreto federal nº 9.064, de 31 de maio, percebe-se a introdução de novas ideias promovidas pelo fórum da comunicação política nacional, representado pelo então Presidente da República Michel Temer. Por meio dessa norma foi, então, instituída uma nova definição para a categoria social, a “Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA)”

Art. 1º As políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais deverá considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, os empreendimentos familiares rurais e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar C A F.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA - conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele (BRASIL, 2017).

²⁵Estes, por sua vez, estão regulamentados no Decreto-Lei nº 1.166/1971.

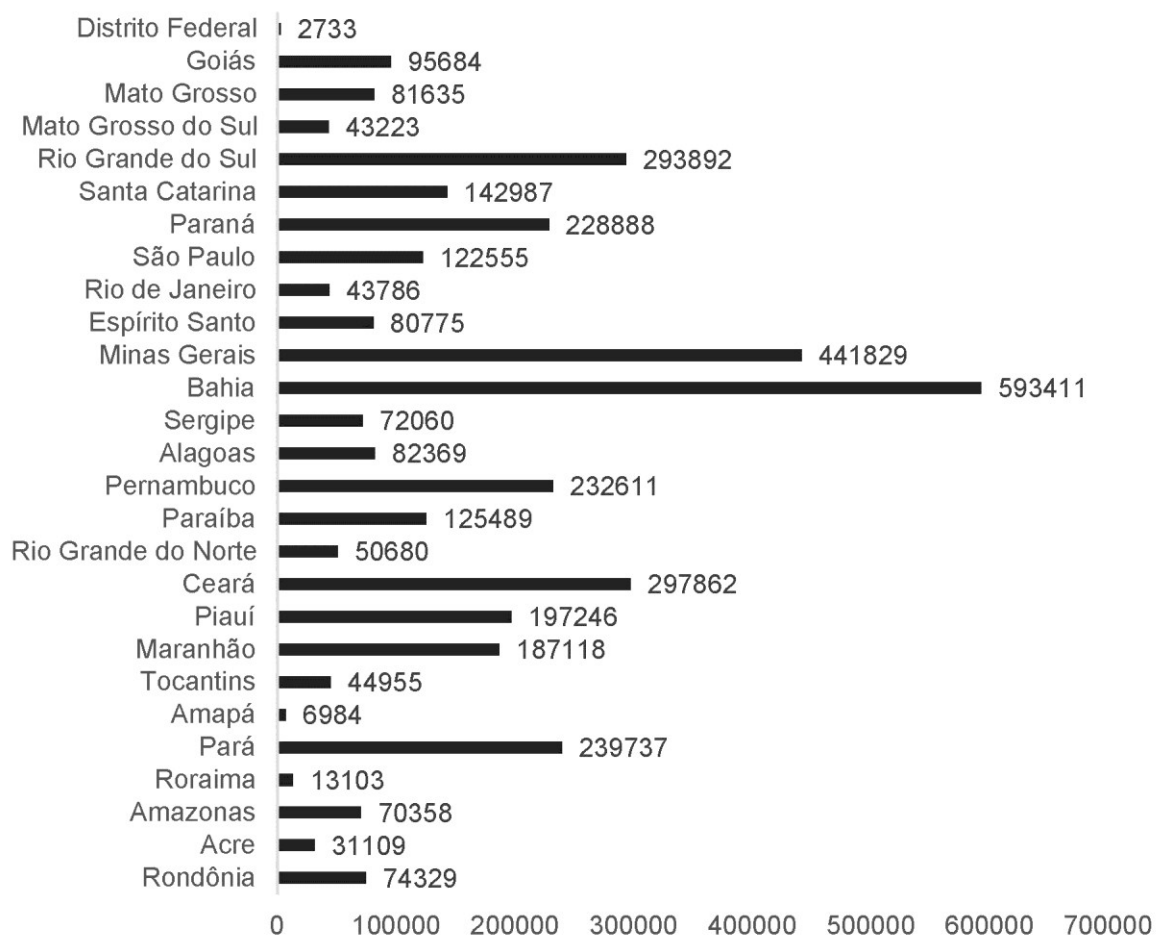
A formulação da Lei da Agricultura familiar forneceu o marco legal à categoria social, o que contribuiu para a coleta de dados no Censo Agropecuário em 2006 (IBGE, 2009) e em 2017. Agora sob o conceito de UFPA, foi possível identificar, por meio dos referidos levantamentos, o número de agricultores e agricultoras familiares no Brasil. Na seção a seguir são apresentados os dados da agricultura familiar com base em informações provenientes do Censo Agropecuário de 2017, bem como dos assentamentos rurais brasileiros disponíveis no Sipra/Incra e das comunidades quilombolas²⁶, disponibilizados pela FCP e pelo Incra.

3.3 OS NÚMEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NO ESTADO DE MATO GROSSO

Em 2017, estatísticas oficiais oferecidas pelo IBGE identificaram 3.897.408 estabelecimentos pertencentes à agricultura familiar (76,82% do total dos estabelecimentos rurais do estado). Tais propriedades ocupavam 80.891.084 hectares (23,02%) da área total do território brasileiro (IBGE, 2017). Os dados do Censo Agropecuário de 2017 apontam a Bahia entre os estados com maior número de estabelecimentos agropecuários. O total de 593.411 unidades baianas identificadas foi seguido pelo estado de Minas Gerais com 441.829 unidades (Cf. figuras 14 e 15).

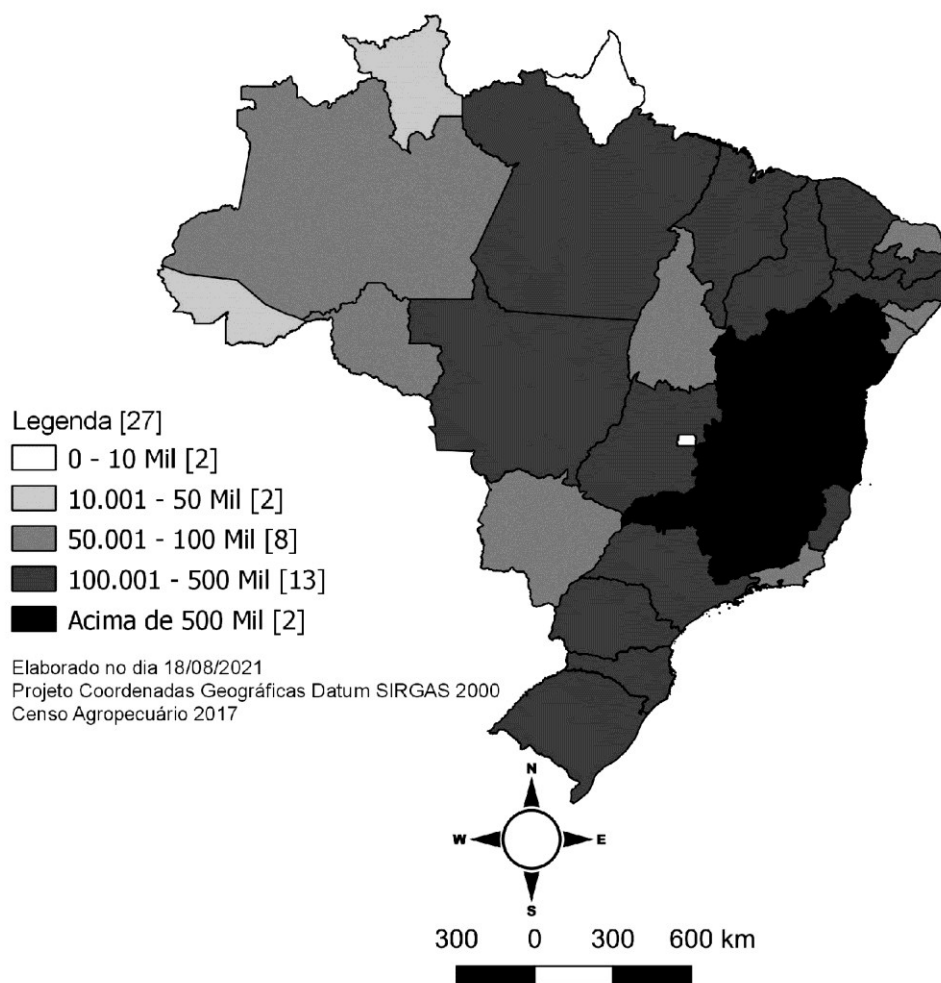
²⁶ Não foram apresentadas as informações totais de outros grupos sociais de povos e comunidades tradicionais pelo fato de a pesquisadora desconhecer a existência de base de dados oficiais que os contabilize.

Figura 14- Número de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar, por unidade da federação, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017



Fonte: Adaptado de IBGE (2017)

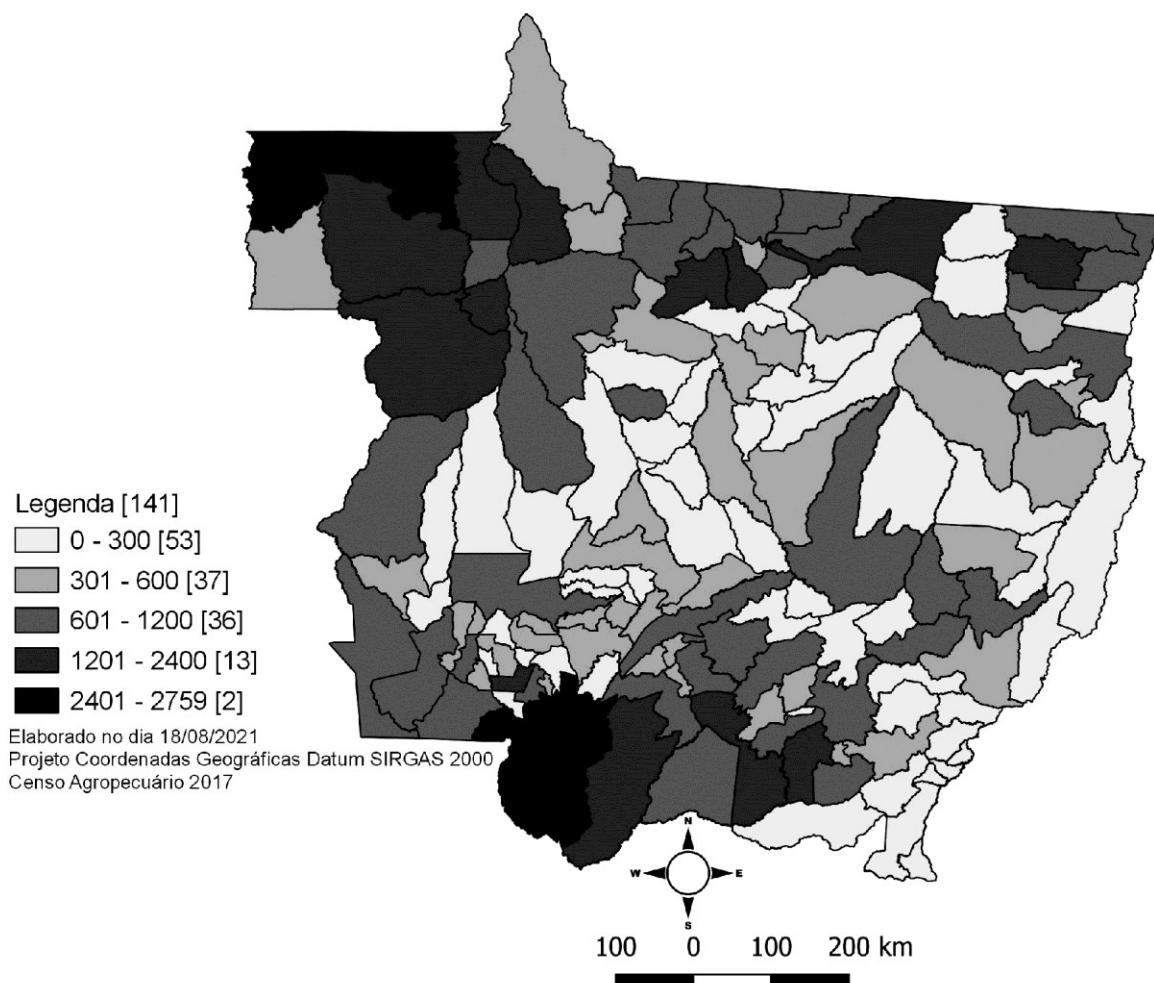
Figura 15- Estabelecimentos pertencentes à Agricultura Familiar no Brasil, por estado, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017



Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

O estado de Mato Grosso, especificamente, possuía 81.635 estabelecimentos agropecuários, os quais representavam 68,79% do total de unidades matogrossenses e ocupavam uma área de 5.131.104 hectares (9,34% do total). O levantamento apontou, ainda, que tais estabelecimentos se localizavam, notadamente, em municípios da região norte (Bioma Amazônia) e Sul (Bioma Pantanal) (Cf. figura 16). Ainda conforme os dados do Censo Agropecuário, o Bioma Cerrado matogrossense, onde se concentra a produção de grãos no estado, é a região com menor representatividade de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar.

Figura 16- Estabelecimentos pertencentes a Agricultura Familiar no estado de Mato Grosso, por município, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017



Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

Como destacado anteriormente, os assentados e assentadas da reforma agrária constituem um grupo social bastante significativo da categoria social agricultura familiar. De acordo com o Incra, em 2017, havia 972.289 famílias vivendo em 9.374 assentamentos rurais pelo país (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, 2017). Do total de assentamentos rurais no território nacional registrados no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do órgão fundiário nacional²⁷ em 2020, 7.139 são pertencentes a modalidade PA, 1.149 são PE, 413 são PAE e 140 são PDS (Cf. quadro 3). Em Mato Grosso, especificamente, o número de registros era de 82.424 famílias vivendo em 549 assentamentos rurais (INCRA, 2017). Destes, 388 foram

²⁷ É possível obter maiores informações em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>.

classificados na modalidade PA abrigando um total de 63.282 famílias e outros 127 foram categorizados na modalidade PE com 11.405 famílias.

Quadro 3- Número de assentamentos e de famílias de acordo com as principais modalidades de assentamentos rurais registrados no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), presentes no território nacional e no estado de Mato Grosso

Modalidades	Siglas	Brasil	Mato Grosso	
		Número de assentamentos	Número de assentamentos	Número de famílias
Projetos de Assentamento Federal	PA	7.139	388	63.282
Projetos de Assentamento Agroextrativista	PAE	413	-	
Projetos de Desenvolvimento Sustentável	PDS	140	14	1.539
Projetos de Assentamento Florestal	PAF	06	-	
Projetos Descentralizado de Assentamento Sustentável	PDAS	01	01	*
Projetos de Assentamento Casulo	PCA	109	17	714
Territórios Remanescentes Quilombola	RTRQ e TQ	49	01	*
Projetos de Assentamento Quilombola	PAQ	15	-	
Projetos de Assentamento Conjunto	PAC	17	02	2.585
Projetos de Assentamento Dirigido	PAD	09	01	*
Projetos de Assentamento Rápido	PAR	06	04	214
Projetos de Assentamento Estadual	PE	1.149	127	11.405
Total		9.053	555	79.739

Fonte: Adaptado de Incra (2020). Dados coletados durante a pesquisa de campo.

Quanto aos povos e comunidades tradicionais, existe um número expressivo de comunidades quilombolas reconhecidas pela FCP que ainda se encontram em processo de demarcação de terras pelo Incra. O quadro anterior reflete esse dado, uma vez que no ano de 2021, 2.810 comunidades eram certificadas pela FCP²⁸ no Brasil, enquanto o Sistema do Incra indicava a existência de somente 49 TQ²⁹. No estado de Mato Grosso, especificamente, havia 71 comunidades certificadas pela FCP e apenas uma TQ reconhecida pelo Incra.

Apesar dos avanços obtidos com a definição do conceito de agricultura familiar na legislação federal, muitos são os debates sobre a forma de fazer o recorte específico da agricultura familiar, ao qual ingenuamente se atribui algum tipo

²⁸ O dado está disponível na página eletrônica da FCP http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551

²⁹ Informação fornecida pelo Incra em janeiro de 2020, durante a pesquisa de campo para a elaboração da tese.

de homogeneidade (BELIK, 2015). Situação já evidenciada nesse capítulo, ainda que o enquadramento operacional tenha sido positivo para fins de políticas públicas, é importante considerar que, “a agricultura familiar [da lei] é um conceito genérico, que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares” (WANDERLEY, 1999, p. 2). Da mesma forma, deve-se entender que o reconhecimento desses agricultores e agricultoras é um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais que foram historicamente inferiorizadas e que lutam por fazer-se reconhecer face a outros atores e ante o Estado (PICOLOTO, 2014). Perante o exposto, espera-se que a incorporação de ideias e interesses da agricultura familiar pelas ações públicas incorpore a diversidade de formas e particularidades da categorial social, fortalecendo, assim, a luta histórica por reconhecimento por parte desses atores. Uma ação contrária incorreria no risco de homogeneização das diferentes formas de uso e ocupação do território pela categoria social, bem como da relação desses agricultores com os bens naturais.

Nesse ponto, importa considerar que a relação da agricultura familiar com os bens naturais pode se expressar nas políticas públicas nas duas formas expressas a seguir. A primeira se daria por meio da formulação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar que imprimem ideias e interesses voltados à proteção e conservação ambiental. Nesse caso, pode-se mencionar normas que compõem a terceira geração de políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2015), nas quais a construção das normas foi pautada pela sustentabilidade ambiental e por noções de conservação da natureza. A título de exemplo, é possível indicar a criação de linhas verdes no Pronaf³⁰, a valorização de produtos da sociobiodiversidade nos mercados institucionais (PAA e Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar), a criação de modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciadas, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), entre outras. A segunda forma se daria por meio da incorporação do conceito de agricultura familiar em políticas públicas explicitamente ambientais (que tem os bens naturais como objeto central). Este é o caso da criação de unidades de conservação no Brasil (Lei n° 9.985/2000), da incorporação de

³⁰ Sobre esse assunto recomenda-se acessar <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>.

instituições diferenciadas para a agricultura familiar no Código Florestal – tema abordado no capítulo 5-, bem como da criação de normas ambientais estaduais – assunto retomado no capítulo 7 que abordará o caso de Mato Grosso, em específico.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Nesse capítulo evidenciou-se que a formação da diversidade da agricultura familiar acompanha toda a história do Brasil. Ao longo dos anos, as ações públicas contribuíram para a ampliação da diversidade dos grupos sociais pertencentes a esta categoria social através da incorporação nas normas, de diversas formas de uso e ocupação do solo, bem como da relação da agricultura familiar com os bens naturais. Contudo, ainda falta afirmar a singularidade de muitos grupos que continuam reivindicando o seu reconhecimento.

No final dos anos de 1990, a confluência de ideias e interesses acerca do reconhecimento institucional da agricultura familiar contribuiu para a união das diversas formas de uso e ocupação do território entorno do conceito de Agricultura Familiar. Institucionalizado em 2006, tal forma de cultivo e gestão da terra passou a apresentar uma definição operacional para a categoria social sendo incorporada às ações públicas posteriores. Conforme os dados do Censo Agropecuário, em 2017 havia no Brasil 3.897.408 estabelecimentos pertencentes à agricultura familiar (76,82% do total de unidades identificadas no país). Já em Mato Grosso foram identificados 81.635 estabelecimentos agropecuários integrantes dessa categoria social, o que representava 68,79% do total de agricultores mato-grossenses.

Nos últimos anos, a discussão sobre as questões envolvendo a agricultura familiar a aproximou das políticas ambientais. Por conseguinte, ações públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar passaram também a incorporar noções de conservação da natureza. De forma similar, o conceito de agricultura familiar foi incorporado às políticas públicas ambientais, o que será melhor explorado nos capítulos a seguir.

4 A AÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL NO BRASIL: IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES NOS TRÊS CÓDIGOS FLORESTAIS

O objetivo desse capítulo é retomar o histórico das ações públicas ambientais, com ênfase nos três Códigos Florestais, à luz do referencial teórico da tese. Para tanto, assume-se aqui que a compreensão dos contextos de formulação e implementação dos instrumentos nos CFs é indissociável do processo mais geral de desenvolvimento econômico brasileiro. Portanto, ao longo do capítulo é realizada a correspondência entre a outorga das três versões do documento com os aspectos políticos e econômicos da época em que tais ações públicas foram discutidas.

Vale destacar que as instituições ambientais que regulam o comportamento da ação humana em relação aos bens naturais não são um achado do século XXI. Assim como a agricultura desenvolvida sob a gestão da família está presente no mundo rural desde o Brasil Colônia, diversos autores indicam que as ações públicas ambientais também tiveram sua origem no período colonial, com a transferência de instituições portuguesas para o “novo território” (WAINER, 1993; MAGALHÃES, 1998; RESENDE, 2006; MILARÉ, 2009; CÂMARA, 2013; TRENNEPOHL; TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2019; RAJÃO *et al.*, 2021). Desde a colonização europeia, ao longo de mais de 500 anos de história, as ações públicas vêm passando por mudanças, ora com a formulação de novas instituições, ora com a extinção, ou ainda com alteração das mesmas. Observa-se que “a evolução da política ambiental brasileira é um reflexo da evolução das políticas públicas no contexto internacional, da adoção dos princípios da descentralização, da desestatização, da participação social e da institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos” (CÂMARA, 2013, p. 126). O que existe de novo na discussão sobre políticas ambientais é o tratamento global que o debate tem recebido (WAINER, 1993)¹. Soma-se ao processo de criação das políticas ambientais, a adesão de novos atores sociais às discussões sobre o tema, bem como a formulação de instituições específicas para o tratamento da agricultura familiar brasileira.

¹ Apesar desta afirmação ter ocorrido em 1993, a assertiva continua muito atual no contexto de 2022, quando a tese foi defendida, haja vista a repercussão da 26ª conferência das partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 26), realizada entre 01 e 12 de novembro de 2021 na cidade de Glasgow, na Escócia.

Entre as ações públicas ambientais, os códigos florestais assumem importância diferenciada por conferir instituições que regulam o uso dos bens naturais dentro de áreas privadas, impondo, assim, limites ao direito de propriedade. Tais normas institucionalizaram instrumentos da ação pública que regulam o comportamento de posseiros e proprietários rurais em relação aos bens naturais. Diante disso, visando estabelecer uma aproximação entre a temática da ação pública ambiental no Brasil com o referencial teórico proposto nessa tese, o presente capítulo buscou responder à seguinte questão: quais ideias e interesses influenciaram historicamente a formulação das instituições dos três códigos florestais brasileiros?

Para tanto, o capítulo foi dividido em quatro seções. A primeira aborda a elaboração do primeiro texto do Código Florestal, regulamentado no Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. A segunda seção versa sobre o segundo documento do Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. A terceira seção, por sua vez, analisa a composição da terceira redação do Código Florestal, regulado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Considerando o objetivo geral da tese, a terceira seção se divide ainda em duas subseções:

- a) os aspectos gerais da discussão do CF e;
- b) os instrumentos na ação pública CAR e PRA.

Por fim, a quarta seção aportará as considerações finais pela retomada dos elementos abordados ao longo do capítulo.

4.1 O PRIMEIRO CÓDIGO FLORESTAL E OS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO

O primeiro Código Florestal (1934) é um marco importante na ação pública ambiental brasileira. À luz do neoinstitucionalismo histórico, a formulação do conjunto de normas se constituiu como um “momento crítico” (MAHONEY, 2001) da ação pública. Isso porque o documento é composto por normas que passaram a regular a ação humana em relação às florestas existentes em áreas privadas no território nacional. As áreas de vegetação constituíram-se a partir de então como bens de interesse comum, razão pela qual o direito à propriedade passou a ser condicionado ao cumprimento das normas ambientais vigentes no primeiro código florestal. Com base no referencial teórico adotado nessa tese, abordar as ideias e

interesses na formulação das normas dos instrumentos no primeiro Código Florestal requer considerar as condições que antecederam sua discussão nos fóruns de produção de ideias e de comunidade de políticas públicas (FOUILLEUX, 2000, 2011). Disso resulta que o entendimento de como foi elaborada essa ação pública é indissociável do contexto político e econômico anterior a 1930.

O período político que antecede a formulação do primeiro Código Florestal ficou conhecido como Primeira República (1889 a 1930). Nesse momento, a economia brasileira era fortemente impulsionada pelo ciclo econômico de uma cultura agrícola específica, o café. O aumento da produção cafeeira era proporcionado, predominantemente, pela disponibilidade de mão de obra e de terras para implantação de lavouras, razão pela qual os cultivos expandiram-se para novas áreas, antes ocupadas majoritariamente por vegetação nativa. Ademais, o setor cafeeiro contava com medidas protecionistas do Estado que, por meio de instrumentos da ação pública² (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, 2012b), contribuíam para assegurar a rentabilidade do ramo e a valorização do café. Foi assim que o Estado brasileiro protegeu a produção cafeeira das sucessivas crises que acometiam o setor desde 1893, quando houve uma depressão econômica nos Estados Unidos da América. De forma semelhante, no mesmo período, também a pecuária se encontrava em franca expansão no Brasil. Na região Norte do país, especificamente, era o extrativismo da seringueira que se encontrava em ascensão. O auge dessa produção foi atingindo em 1912. Logo depois, a produção entrou em declínio, sendo retomada posteriormente no período de 1934 a 1945³ (ANTONIO FILHO, 2010). Vale salientar que o contexto político dessa fase remonta ao período conhecido na história do Brasil como a “Política do Café com Leite”. Trata-se de uma forma de estruturação do poder caracterizada pelo predomínio político dos cafeicultores do estado de São Paulo e dos fazendeiros de Minas Gerais, que se revezavam ocupando a presidência do país. Conforme sugere o referencial teórico adotado nessa tese, os cafeicultores e fazendeiros podem ser considerados

² Entre eles pode-se mencionar o Convênio de Taubaté em 1906, que consistia em restabelecer o equilíbrio entre oferta e demanda de café através da intervenção do Estado no mercado para a compra de excedentes, o que asseguraria o preço mínimo para o produto (FURTADO, 2007).

³ A exploração da seringueira para a extração e comercialização do látex, matéria-prima da borracha, representou um importante ciclo econômico brasileiro, principalmente nos estados do Pará, Amazonas e Rondônia, no período de 1879 a 1912, quando entrou em decadência. A retomada da produção extrativa da borracha nas décadas de 1930 e 1940 foi impulsionada por capital estrangeiro e pela ocorrência da Segunda Guerra Mundial (ANTONIO FILHO, 2010).

membros originais do fórum da agropecuária da época. Contudo, quando representantes de ambos os estados ocupavam a presidência da república, passavam a compor o fórum da comunicação política, o que permitia o trânsito de pessoas e, conseqüentemente, de ideias e interesses entre os dois fóruns de produção de ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011).

No que se refere às normas ambientais, “neste período [Primeira República] a legislação era liberal e garantia aos proprietários rurais autonomia e poder ilimitado sobre a propriedade” (BORGES; RESENDE; PEREIRA, 2009, p.454). As instituições que regulavam a relação homem e natureza normatizavam uma visão utilitarista dos bens naturais, sem demonstrar preocupação com a conservação da natureza. A situação legal brasileira do período pouco avançou em relação ao século anterior, quando em 1891 ocorreu a promulgação da primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. O conjunto de leis estabelecia o direito à propriedade em sua plenitude, exceto em casos de desapropriação por necessidade ou ordem pública (BRASIL, 1891), refletindo, portanto, as ideias da época.

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§17. **O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude**, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria (BRASIL, 1891, grifo nosso).

Em consequência desse documento, “a consagração ilimitada do direito de propriedade permitia entender-se que cada um tornaria livre para cortar e queimar as matas, como melhor lhes aprouvesse” (PEREIRA, 1950 citado por RESENDE, 2006, p. 65). Por conseguinte, consagrou-se no Brasil um período na história (1889 a 1916) em que as instituições reafirmavam o direito de propriedade, sendo omissas em relação à proteção dos bens naturais e incentivando o desenvolvimento agrícola e pecuário do país.

Sinalizando uma contrarreação às normas vigentes, a formulação do Código Civil, em 1916, forneceu condições favoráveis às mudanças nas instituições, o que culminaria com o desenvolvimento de novos padrões institucionais nas ações públicas brasileiras. O referido conjunto de normas revogou as ordenações, alvarás, leis, decretos, resoluções, usos e costumes referentes às matérias de direito civil.

Em relação aos bens naturais, o novo código proibiu construções poluidoras ou com potencial de inutilizar águas provenientes de poço ou de outras fontes (BRASIL, 1916). Importa destacar que algumas dessas normas revogadas⁴ estavam vigentes no Brasil desde a colonização europeia, iniciada no século XVI (1501-1600) e deixaram uma “lacuna” importante que contribuiu para a formulação de novas ações públicas, assim como novos IAPs (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b).

Naquele contexto, a emissão de mensagens presidenciais fazia referência à devastação ambiental, à necessidade de proteção das florestas, bem como de ações de restauração de áreas degradadas (RESENDE, 2006; KENGEN, 2001). Há relatos de que desde 1907⁵ foram emitidas diversas cartas presidenciais versando sobre o tema (RESENDE, 2006; CALÁBRIA, 2004). O ano de 1920 foi considerado um marco nesse sentido, em razão da declaração do então presidente Epitácio Pessoa reportando o fato de o Brasil ainda não possuir um Código Florestal e apontando para a necessidade de criação de um conjunto de instituições específicas que tratasse da exploração das florestas do país (RESENDE, 2006; CALÁBRIA, 2004). Dessa forma, a ideia de formulação de um Código Florestal era expressa no fórum da comunicação política (FOUILLEUX, 2000, 2011), representado pela presidência da república.

Em 1920, novamente, a mensagem presidencial abordava a necessidade urgente de preservar e restaurar os recursos florestais, assim como de adotar medidas repressivas, uma vez que a devastação era cada vez maior. Fazia menção, também, ao fato de ainda não dispor o Brasil de um Código Florestal, apesar de possuir uma vasta área coberta com florestas. Dada essa riqueza em recursos florestais, a mensagem mencionava a importância que os mesmos poderiam ter na economia, uma vez que as indústrias de construção civil, moveleira, papel e celulose, bem como a exportação de madeiras finas ou de lei, eram fontes de comércio a desenvolver e coordenar (RESENDE, 2006, p. 68)

O episódio, assinala, portanto, o caráter urgente da elaboração de uma legislação que regulasse a exploração de madeiras, ervas e seringueiras no Brasil (KENGER, 2001). Seguindo esse caminho, em 1921 foi criado o Serviço Florestal do

⁴ A título de exemplo, pode-se mencionar as Ordenações Filipinas, compilação jurídica que entrou em vigência em 1603, sendo revogada somente em 1916, pelo Código Civil. Tais normas se referiam a políticas de proteção da fauna, proibindo a caça de alguns animais e restringindo a pesca com determinados instrumentos e em locais demarcados (WAINER, 1993; MILARÉ, 2009; CÂMARA, 2013).

⁵ Em 1907, por meio da Lei nº 706/1907, o estado do Paraná elaborou seu primeiro Código Florestal, sendo considerado pioneiro na criação desse tipo de ação pública (CARVALHO, 2007).

Brasil⁶ como uma seção especial do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. O objetivo do órgão florestal era “a conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas” (BRASIL, 1921). Cabia ainda a ele contribuir para a conservação dos bens florestais, realizar pesquisas, produzir estatísticas florestais, divulgar conhecimentos e propor a localização de parques nacionais. Contudo, “este [o Serviço Florestal do Brasil] se manteve inoperante, em face até mesmo da inexistência de legislação sobre o tema” (VIANA; ARAUJO, 2011, p. 141).

A Crise de 1929 foi um marco fundamental de mudanças profundas na economia mundial. No Brasil, houve reflexo direto no ciclo econômico do café, contribuindo para a queda acentuada do preço do produto a nível internacional⁷. Soma-se à crise nas vendas do café, a dificuldade encontrada pelo governo em manter políticas protecionistas para o setor⁸. Da mesma forma, a queda na Bolsa de Nova Iorque colaborou para o rompimento com a Política do Café com Leite, que já vinha sendo questionada pela classe média urbana, comerciantes, sociedade civil e militar. Criou-se, assim, um cenário favorável à Revolução de 1930, promovida por Getúlio Vargas e pela Aliança Liberal. Tal episódio abriu espaço para profundas mudanças nos fóruns de produção de ideias e, conseqüentemente, no fórum da comunicação política (FOUILLEUX, 2000, 2011). O evento inaugurou, ainda, no Brasil uma nova fase do desenvolvimento econômico, pautado por ideias, interesses e instituições baseados na substituição do modelo agrário-exportador pelo urbano-industrial.

Face ao novo cenário, em agosto de 1931, uma publicação no Jornal do Brasil anunciou a criação da Sociedade dos Amigos das Árvores, formada por intelectuais, jornalistas e políticos da época. Tal organização foi inspirada na *Société Forestière Française des Amis* e se constituiu como “uma das principais associações intelectuais no teatro das negociações públicas e conflitos sociais pela defesa florestal do país durante o governo Vargas” (SILVA, 2014, p. 1). Ainda que a composição da organização possuísse certo grau de hierarquia, garantia-se o direito a todos os membros para expressar suas ideias.

⁶ O Serviço Florestal do Brasil é considerado o embrião do atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (MAGALHÃES, 1998).

⁷ De acordo com Furtado (2007) entre setembro de 1929 e setembro de 1931 a baixa nos preços internacionais do café passou de 22,5 centavos de dólar por libra para oito centavos por libra.

⁸ As políticas protecionistas à economia cafeeira perduraram até 1945.

Apresentava-se relativo grau de hierarquização com quatro categorias de sócios: os *efetivos* (cuja intervenção na sociedade era direta e participativa), os *correspondentes* (que não estavam na cidade do Rio de Janeiro, mas enviavam notícias sobre o problema florestal no país), *beneméritos* (título recebido por alguma prestação de serviço ao movimento) e *honorários* (título obtido para fornecer maior credibilidade à associação). (SILVA, 2014, p. 2, grifo do autor).

Importa destacar que os membros honorários eram representados por pessoas que ocupavam cargos públicos e que contribuíram para a implantação de propostas provenientes da Sociedade dos Amigos das Árvores. A título de exemplo, Pedro Ernesto⁹, interventor no Distrito Federal em 1931, retribuiu o recebimento do título de honorário na Sociedade dos Amigos das Árvores contribuindo, em seguida, para a criação do Conselho Federal Florestal e para o estabelecimento de uma instituição que previa a participação de representantes da Sociedade (SILVA, 2014). Outro nome notável foi o do Presidente Getúlio Vargas, que ao receber o título de presidente honorário, retribuiu com apoio financeiro à Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza (SAMPAIO, 1934; SILVA, 2014). O evento promovido pela Sociedade dos Amigos das Árvores na sede do Museu Nacional do Rio de Janeiro, em 1934 (SILVA, 2014), teve como relator Alberto José de Sampaio, botânico e professor do Museu Nacional. A Conferência abordou diversos temas relacionados à natureza, reforçou a crença na Ciência como guia para as ações públicas a serem adotadas para a conservação do patrimônio natural e buscou pressionar o governo para cumprir medidas conservacionistas (OLIVEIRA, 2008). Nesse caso, tratava-se de tentar inserir na agenda pública o objetivo de criar um sistema de parques nacionais¹⁰ e de lançar uma campanha educacional para despertar nas crianças o amor pelas árvores e pelos animais (OLIVEIRA, 2008). Na

⁹ O Distrito Federal na época era a cidade do Rio de Janeiro. Mais informações sobre a biografia de Batista estão disponíveis no “Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930” da Fundação Getúlio Vargas. Acesso possível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/pedro_ernesto.

¹⁰ As manifestações de ideias em torno da criação de parques no Brasil ocorreram desde a vinda da família real para o Brasil, porém, se efetivou, de fato, após a Proclamação da República. De acordo com Oliveira (2008), dois intelectuais contribuíram nas discussões: a) André Rebouças, em 1872, foi o primeiro a propor a criação de dois parques nacionais no Brasil similares aos parques nacionais americanos. Apesar da proposta não ter se concretizado, abriu-se espaço para a retomada das discussões nos anos de 1930, contribuindo significativamente para a criação de inúmeros parques nacionais logo a seguir; e b) Luíz Felipe Gonzaga de Campos que em 1911 publicou o livro “Mapa Florestal do Brasil” possibilitando, assim, o maior conhecimento do estado de conservação das florestas brasileiras. A obra ofereceu, ainda, os subsídios para a criação de parques naturais. A publicação teria contribuído para impulsionar a criação de dois parques no, então, território do Acre, porém, as áreas não foram efetivamente implantadas.

década de 1930, a Sociedade dos Amigos das Árvores apresentava-se como uma organização da sociedade civil, articulada com o interesse de defesa das florestas e com a proteção à natureza. A Sociedade defendia, assim, ideias próprias no fórum de comunidade de políticas públicas, através de um embrião do fórum “ambientalista”, que não era identificado pela noção, mas que agregava atores vinculados a organizações não governamentais que tinham como pauta a conservação ambiental.

Outra organização de destaque nesse período foi a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres¹¹, criada em 1932 no Rio de Janeiro em homenagem ao pensador brasileiro. As concepções nacionalistas de Alberto Torres associavam a natureza à identidade do Brasil (OLIVEIRA, 2008). Por ser assim, “a penetração intelectual do projeto de Torres, em alguns setores da elite nacional depois de 1914, proporcionou aos cientistas conservacionistas uma espécie de subsídio para formulações mais abrangentes e mais eficazes no que diz respeito à proteção da natureza” (OLIVEIRA, 2008, p.51). As ideias do intelectual influenciaram o pensamento de Alberto José de Sampaio, botânico acima citado. Ao analisar a obra de Sampaio, Arthur Henrique de Oliveira destaca que

Para Alberto Sampaio, o patrimônio natural brasileiro era a maior fonte de riqueza da nação e deveria obedecer a um programa de exploração racional que colocasse o Brasil no rumo dos países desenvolvidos econômica e socialmente. A utilização nacional da natureza seria a solução para o suposto “atraso” brasileiro. Sob sua perspectiva, as ações em defesa da natureza deveriam ter como foco o ambiente rural por considera-lo fonte de prosperidade da nação. Nas suas projeções, a natureza exercia um papel estratégico, figurando como um emblema à nacionalidade, permeada pela ideia de patrimônio que deveria ser preservado e racionalmente utilizado para o progresso do país, reiteradas vezes criticava a devastação das florestas, destacando a necessidade de implantação de um programa de silvicultura no Brasil, dada a crescente exiguidade do patrimônio florestal brasileiro, bem como a ascendente necessidade da utilização desses recursos. (OLIVEIRA, 2008, p. 53).

O intelectual também foi um defensor da ideia de que “a proteção da natureza não deveria ficar exclusivamente a cargo dos poderes públicos, os diversos setores da sociedade brasileira tinham igualmente sua parcela de responsabilidade na conservação e na manutenção dos elementos naturais” (OLIVEIRA, 2008, p. 63). Ao mesmo tempo, Sampaio defendia o reflorestamento e o desenvolvimento de ações

¹¹ Alberto Torres (1865-1917) foi um político, intelectual e pensador social brasileiro.

educativas que integrassem o homem e a natureza. O botânico promovia, assim, o entendimento de que não deveria haver oposição entre o desenvolvimento da agricultura e da pecuária com a proteção da natureza, de modo que esta última ficaria restrita a áreas onde não houvesse interesse natural considerável (OLIVEIRA, 2008). Quanto ao histórico da conservação da biodiversidade no Brasil, desde antes da década de 1930, mas sobretudo a partir dela, ganhou destaque um grupo de nacionalistas defensores de um projeto político para o país que incluía a natureza como variável importante (VIANA; ARAÚJO, 2011). Entre eles estavam Alberto Torres, Alberto José Sampaio e outros (VIANA; ARAÚJO, 2011).

Na década de 1930, além da emergência de organizações da sociedade civil interessadas em pressionar o governo para a adoção de medidas conservacionistas¹², ampliou-se a divulgação de material científico relacionado à natureza, o que colocou em evidência as contribuições do fórum científico da época. Nomes como Alberto José de Sampaio, Cândido de Mello Leitão, Frederico Carlos Hoehne, Edgar Roquette Pinto, Bertha Maria Júlia Lutz e Miguel Ozório de Almeida¹³ defendiam a divulgação da Ciência e utilizavam diferentes canais de comunicação científica no Brasil e no exterior. No âmbito da divulgação científica, a “Revista Florestal”, que circulou no Brasil entre 1929 e 1949, divulgava ideias nacionalistas de proteção da natureza produzidas por diversos intelectuais, notadamente, engenheiros agrônomos, botânicos e literatos (SILVA, 2017). Ademais, instituições de pesquisa como o Museu Nacional¹⁴, bem como a recém-criada Sociedade Brasileira de Ciências¹⁵ no Rio de Janeiro contribuíram para a formulação e a divulgação de ideias relacionadas ao ambiente natural baseadas na Ciência. Somase à pauta desses organismos, a abertura de diversos jornais concedendo espaço para notícias relacionadas à Ciência e a ocorrência de eventos ligados à Ciência. As viagens internacionais de cientistas para formação e/ou participação de eventos relacionados à proteção da natureza no exterior, bem como a visita de cientistas

¹² Além das duas organizações da sociedade civil organizada mencionadas, a literatura identifica duas outras organizações: a) o Centro Excursionista Brasileiro, criado em 1919 no Rio de Janeiro com guias credenciados como guardas-florestais do Serviço Florestal; e b) a Sociedade Geográfica do Rio de Janeiro que protestava contra o desmatamento na cidade do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2008).

¹³ As contribuições desses intelectuais podem ser consultadas individualmente em Oliveira (2008).

¹⁴ O Museu Nacional foi criado por D. João VI em 06 de junho de 1818. Trata-se da primeira instituição brasileira dedicada ao estudo das Ciências Naturais, servindo ainda para a promoção do progresso cultural e econômico do país. (MUSEU NACIONAL, 2021).

¹⁵ A Sociedade Brasileira de Ciências foi criada em 1916. Hoje é a atual Academia Brasileira de Ciências (ABC).

renomados como Albert Einstein em 1925, aportaram novos conhecimentos e experiências à discussão. No âmbito da formulação das ações públicas ambientais da década de 1930 havia, portanto, intelectuais, cientistas, técnicos governamentais, acompanhados pela sociedade civil organizada ocupando os fóruns de produção de ideias e o fórum de comunidade de políticas públicas (FOUILLEUX, 2000, 2011). Além disso, como previamente evidenciado, atores sociais circulavam entre os fóruns de produção de ideias “ambientalista” e o fórum da comunicação política, bem como transitavam entre o fórum científico e o fórum “ambientalista”. Um dos exemplos mais marcantes desse trânsito de conhecimento entre os fóruns pode ser atribuído as ideias de Sampaio, que ecoavam em diferentes espaços. Ao mesmo tempo em que o botânico era professor no Museu Nacional, ele integrava a Sociedade dos Amigos das Árvores, contribuía com a fundação da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, participava de diversos eventos internacionais e escrevia inúmeros textos científicos sobre o assunto¹⁶.

Importa mencionar que no contexto do desenvolvimento industrial promovido pelo então presidente da República Getúlio Vargas, havia elevada demanda por matéria prima. A título de exemplo, cita-se a produção de insumos necessários ao funcionamento de caldeiras na operação das indústrias. Tal situação exercia pressão sobre as florestas, contribuindo para que ideias em defesa do reflorestamento se tornassem tema central na discussão conservacionista. De acordo com Oliveira (2008), muitos cientistas, incluindo Alberto Sampaio, passaram a defender a urgência em estimular a silvicultura, bem como em formular um Código Florestal no Brasil, contribuindo, assim, com as discussões acerca dessa ação pública na década de 1930.

O processo de formulação do primeiro Código Florestal se estendeu por quatro anos e contou com a participação de diferentes atores sociais. Por parte do governo, foi criada uma subcomissão legislativa no âmbito do então Ministério da Justiça composta “por pessoas de grande gabarito e conhecedoras de nossa realidade ambiental como José Mariano Filho, Augusto de Lima e Luciano Pereira da Silva” (MAGALHÃES, 1998, p. 44). A comissão tinha como objetivo estudar o assunto referente às florestas e consolidar uma lei geral de proteção das florestas brasileiras (OLIVEIRA, 2013). Em 1931, a partir da publicação do resultado dos

¹⁶ Análise dos textos de Alberto José de Sampaio foi realizada por Oliveira (2008).

trabalhos da subcomissão no Diário Oficial, resultado também expresso no anteprojeto do primeiro Código Florestal, foi aberto um canal de comunicação com a sociedade. Dada essa abertura ao diálogo, foram recebidas sugestões, bem como realizadas reuniões com a participação de convidados que contribuíram para a ação pública ambiental. O anteprojeto foi um importante documento, porém o Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934 não o incorporou integralmente; correções foram necessárias, uma vez que o texto, no entendimento dos formuladores de políticas públicas da época, atentava contra a Constituição vigente (OLIVEIRA, 2013). Na compreensão desse autor,

[...] a subcomissão encarregada da elaboração do Código Florestal de 1934, fez uma obra original, lastreada no conhecimento dos nossos técnicos e valendo-se do conhecimento pessoal dos membros da comissão das diversas regiões do país. Daí os casos singulares do nosso Código (OLIVEIRA, 2013, p. 22).

De modo geral, o Código Florestal de 1934 incorporou em suas normas muitas das ideias e interesses discutidos naquela época. O texto final do decreto regulamentador representou o “momento crítico” (MAHONEY, 2001) na formulação de instituições ambientais. Dividido em sete sessões¹⁷, o documento adotou conceitos e instrumentos até então inexistentes nas normas ambientais brasileiras. Em nossa análise, inaugurou-se uma nova forma de racionalidade política (FOUCAULT, 1978), pautada pela instrumentação na ação pública ambiental (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b) destinada à conservação das florestas.

No artigo primeiro, a norma determinou as florestas com bens de interesse comum a todos os brasileiros, limitando o direito de propriedade às leis vigentes, inclusive ao próprio CF (BRASIL, 1934b). Além disso, as instituições impuseram que os proprietários de terra mantivessem um quarto (ou 25%) da vegetação existente em suas áreas. O artigo previa, entre as determinações, uma classificação das florestas em quatro tipologias (protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento) e a criação do Conselho Federal Florestal; além de incorporar menções a parques nacionais, estaduais e municipais; definir a necessidade de licença que autorizassem a exploração de bens naturais; adotar dispositivos de controle; e

¹⁷ As seções do 1º Código Florestal são: I - Disposições preliminares; II – Do regime florestal; III – Da exploração das florestas; IV – Da polícia florestal; V – Das infrações florestais; VI – Do processo das infrações e; VII – Disposições gerais.

prever penas a quem descumprisse as instituições (BRASIL, 1934b). Nesse sentido, se observa nas instituições muitas das ideias e interesses defendidos pelos fóruns científico e “ambientalista” da época. Evidencia-se, ainda, a adoção de instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, 2012b) restritivos à plena exploração da vegetação nativa. Tal medida deveria regular o comportamento dos atores pela obrigatoriedade de manutenção de um quarto da área vegetada em posses e propriedades privadas, sendo a exploração autorizada nos demais 75% da propriedade para outros usos. O instrumento é considerado o embrião do que atualmente é definido como reserva legal no Código Florestal vigente, isto é, na Lei 12.651/2012. Do mesmo modo, na classificação das florestas, a criação da categoria florestas protetoras¹⁸ se constituiu como a gênese para o que hoje denomina-se áreas de preservação permanentes (APP).

Quanto às “pequenas” propriedades, a norma que definia a limitação de exploração de até 75% da vegetação nativa nas posses e propriedades rurais não se aplicava a elas, desde que dispensado pelas autoridades florestais competentes e em caso de a área ser isolada e localizada próxima de florestas ou zonas urbanas¹⁹. Ainda que as normas não se aplicassem à todas as áreas, o primeiro Código Florestal incorpora à ação pública a ideia de uma instituição diferenciada para “pequenas” propriedades. No entanto, não havia, até o momento, qualquer menção ao caráter familiar da propriedade rural. Também não foram encontradas referências à participação de representantes do fórum de produção de ideias da “agricultura familiar”²⁰ nas discussões. Do mesmo modo, naquele momento ainda não havia normas que definissem o que era considerado como “pequena propriedade” no Brasil.

¹⁸ Art. 4º Serão consideradas florestas protectoras as que, por sua localização, servirem conjuncta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regimen das aguas; b) evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturaes; c) fixar dunas; d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares; e) assegurar condições de salubridade publica; f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados; g) asilar especimens raros de fauna indigena. (BRASIL, 1934b).

¹⁹ Art. 23. Nenhum proprietario de terras cobertas de mattas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52.

§ 1º O dispositivo do artigo não se applica, a juizo das autoridades florestaes competentes, às pequenas propriedades isoladas que estejam proximas de florestas ou situadas em zona urbana. (BRASIL, 1934b).

²⁰ Optou-se por utilizar aspas, uma vez que nesse período ainda não havia menção ao conceito de agricultura familiar.

Na literatura, o primeiro Código Florestal brasileiro é abordado como uma ação pública com caráter produtivista (DRUMMOND, 1999), conservacionista (RESENDE, 2006; MAGALHÃES, 1998), preservacionista (SCHETTINO *et al.*, 2018) e portador de aspectos ecológicos (RESENDE, 2006), cujas instituições apresentam restrições do direito de propriedade privada (MAGALHÃES, 1998), diferentemente das ações públicas do período que o antecede. O conjunto de normas apresentava uma ambiguidade entre o caráter produtivista e preservacionista (DRUMMOND, 1999). Se por um lado, o texto definiu parâmetros para a preservação ambiental, por outro, ele buscava regularizar atividades de exploração dos bens naturais, como o uso de fogo (Art. 22) e o corte de árvores (Art. 25 e 34) a partir da emissão de licença.

Apesar da legislação florestal, a década de 1930 também representou um “momento crítico” (MAHONEY, 2001) na agenda econômica. Conforme mencionado no capítulo introdutório dessa tese, as ideias e instituições que persistiram nesse momento expressavam o abandono do liberalismo econômico, fortaleciam a centralização política no governo federal e a adoção de medidas desenvolvimentistas, bem como a implementação de políticas e programas que visavam à ocupação dos “espaços vazios” das regiões Norte e Centro-Oeste. Naquele período, a economia brasileira era dominada por ideias de crescimento econômico a “qualquer custo” (DRUMMOND, 1999), sendo a degradação da natureza vista como resultado inevitável do progresso econômico. Por esse viés, os bens naturais eram tratados como recursos a serem explorados, refletindo, em consequência, uma visão utilitarista da natureza. Apesar das restrições impostas por instituições diversas responsáveis por regular a ação dos atores quanto à utilização de bens naturais, durante a vigência do primeiro Código Florestal predominou a exploração da natureza orientada pelo projeto desenvolvimentista da época. É característico desse período a promoção da industrialização por substituição de importações, a expansão da fronteira pela ocupação de novas áreas ainda florestadas, a manutenção da grande propriedade fundiária, a invisibilidade de “pequenas” propriedades e a expansão da atividade agropecuária pautada pela demanda de matéria-prima pela indústria.

Apesar da conjuntura pouco favorável à proteção natural, como resultado do primeiro Código Florestal (1934 a 1965), foram criadas trinta e duas Florestas

Protetoras da União e dezesseis Parques Nacionais²¹. A primeira modalidade normatiza uma tipologia de floresta que foi criada no CF. Já os últimos são anteriores ao código, contudo, são amparados pelas instituições estabelecidas no Artigo 9º²² do documento (DRUMMOND, 1999). A criação dos parques nacionais evidencia que, “apesar do viés desenvolvimentista, os instrumentos do código tiveram alguns efeitos preservacionistas de longo alcance” (DRUMMOND, 1999, p. 133). Porém, dezesseis anos após a formulação do primeiro texto do Código Florestal, foi apresentado pelo poder executivo o primeiro projeto de lei para a revisão do documento.

4.2 O SEGUNDO CÓDIGO FLORESTAL: DOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO AOS INSTRUMENTOS DE PUNIÇÃO

As discussões relacionadas ao segundo Código Florestal, expressas na Lei nº 4.771/1965, se estenderam por quinze anos (1950 a 1965)²³. O processo foi marcado pela elaboração de cinco projetos de Lei, sendo dois de iniciativa do Poder Legislativo e três do Poder Executivo (LEME, 1965; OLIVEIRA, 2013). Durante as discussões, um estudo encomendado pelo então Instituto Nacional do Pinho (INP)²⁴ e desenvolvido pelo magistrado Osny Duarte Pereira²⁵, obteve repercussão junto ao Executivo. Na obra “Direito Florestal Brasileiro”²⁶, Pereira analisou a evolução histórica do direito ambiental no Brasil, bem como da responsabilidade civil e penal

²¹ São eles: Itatiaia, Iguaçu, Serra dos Órgãos, Ubajara, Aparados da Serra, Araguaia, Emas, Chapada dos Veadeiros, Caparaó, Sete Cidades, São Joaquim, Tijuca, Brasília, Monte Pascoal, Paulo Afonso e Sete Quedas, sendo os dois últimos extintos (DRUMMOND, 1999).

²² Art. 9º Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem.

§ 1º É rigorosamente prohibido o exercicio de qualquer especie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições technicas, de fórmula que, tanto quanto possivel, se não altere o aspecto natural da paisagem. (BRASIL, 1934b).

²³ Há divergência quanto ao tempo de duração das discussões que resultaram na primeira alteração do Código Florestal. Para Silva, Marques e Sambuichi, (2016), o debate aconteceu por 17 anos até a Lei nº 4.771/1965 ser sancionada.

²⁴ O INP foi criado no Brasil em 1941. Entidade de natureza paraestatal, com personalidade própria, o INP era destinado a ser o órgão oficial dos interesses dos produtores, industriais e exportadores de pinho (BRASIL, 1946b).

²⁵ Osny Duarte Pereira foi desembargador e professor no Departamento de Ciência Política do Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Tendo publicado diversos livros, foi reconhecido por apresentar uma visão ambiental e nacionalista do Brasil (TEIXEIRA, 2012).

²⁶ Esta obra de Osny Pereira foi citada pelo então relator da Comissão Especial de revisão do Código Florestal em 2010, Deputado Aldo Rebelo.

ambiental e dos órgãos e instituições responsáveis pela proteção das florestas (TEIXEIRA, 2012). Além disso, Osny Duarte Pereira realizou uma análise comparativa entre a legislação florestal brasileira e as leis da França, Alemanha, Finlândia e outros países tidos como exemplares na proteção ambiental (RAJÃO *et al.*, 2021; CARVALHO; RAJÃO; DEL GIUDICE, 2018). Tal obra atribuiu ao magistrado o reconhecimento como um intelectual de prestígio na temática. Em 1953, Pereira foi, então, convidado a integrar a Missão Florestal da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Em 1961, ele foi designado pelo Ministro da Agricultura a presidir o grupo de trabalho criado com a finalidade de elaborar o projeto de lei para a formulação de um novo Código Florestal. O projeto de lei visava modificar e adequar as normas à política florestal do governo da época, considerando o que havia sido normatizado em outros países.

Um dos motivos defendidos em 1965 pelo Ministério da Agricultura para a formulação do projeto do segundo CF foi que o documento seria “mais técnico, conciso e objetivo, fácil de ser entendido e mais fácil ainda de ser aplicado [...] (LEME, 1965). O texto se tornaria, em consequência, “[...] incontestavelmente superior aos demais” (LEME, 1965). Como outro motivo defendido, o Ministério assumiu que o projeto de lei se ajustava à realidade e representava o pensamento do governo referente à política florestal. O processo de formulação do documento merece destaque dado que a proposta foi constituída²⁷ por uma comissão integrada por atores sociais vinculados ao fórum da comunicação política de diferentes órgãos governamentais. Além do Ministério da Agricultura, pode-se mencionar a participação do Conselho Florestal Federal, do Departamento Nacional de Recursos Naturais Renováveis e do Serviço Florestal do Estado de São Paulo. No que concerne ao fórum científico, destaca-se a participação do Professor Heladio do Amaral Mello, da Universidade de São Paulo.

No projeto de Lei, o Ministério da Agricultura enfatizou, em um primeiro momento, ideias resultantes da comparação do novo texto do CF com as normas existentes na legislação internacional (pensamento presente no estudo de Osny Pereira). Em um segundo momento, o Ministério indicou que as restrições ao uso de propriedade provinham de uma limitação da própria natureza. Em seguida, enfatizou

²⁷ A composição completa da comissão pode ser visualizada em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>.

a necessidade de formação de parques e florestas como medidas de preservação definindo, por exemplo, a metragem a ser preservada nas áreas de proteção de cursos d'água. Além da previsão de penas com finalidade educativa, consta no documento a descentralização de responsabilidades que passaria a ser atribuída também às unidades federativas, porém, mantendo as normas reunidas em uma política florestal federal.

Assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra, ditadas pelo bem-estar social. Raciocinando deste modo os legisladores florestais do mundo inteiro vêm limitando o uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor suas restrições ao uso. Fixam-nas em suas leis, como um vínculo imposto pela natureza e que a lei nada mais fez do que declará-lo existente. O anteprojeto seguiu a regra internacionalmente aceita (LEME, 1965).

De acordo com Rajão *et al.* (2021), o projeto foi bem recebido pelo Congresso, inclusive por representantes dos interesses agropecuários. Para os autores, em poucos meses se desenhou o argumento de que, “se opor à aprovação do novo Código implicaria também em defender de forma antipatriótica a agropecuária predatória e a dilapidação do patrimônio natural do país na forma de suas florestas, seus solos e seus recursos hídricos” (RAJÃO *et al.*, 2021, p. 21). Nesse sentido, merece destaque o parecer da Comissão da Agricultura e Política Rural da Câmara de Deputados mencionando o relatório da FAO, cuja conclusão indicou que “pelo estudo dos dados e pelo conhecimento pessoal das áreas remanescentes do pinheiro, considerava, numa previsão otimista, que a duração das florestas existentes, com a média atual de corte, não excederia de 40 anos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1965, p. 102). De forma semelhante, a Comissão considerou os estudos de Osny Pereira e realizou análises comparativas de legislações florestais já estabelecidas em outros países. Apesar de ter tido os direitos civis cassados no início do Regime Militar (1964 a 1985), Osny Pereira teve suas ideias consideradas e incorporadas ao segundo Código Florestal, ou seja, a Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Após a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, o então presidente da república, Castelo Branco (1964-1967) realizou dois vetos ao documento²⁸:

- a) retirou artigo que estabelecia pena de três meses a um ano de prisão ou multa para quem desmatasse; e,
- b) retirou artigo que instituíra isenção de imposto da renda provinda de florestas plantadas.

Para Carvalho, Rajão e Del Giudice (2018), a interferência representada pelos vetos enfraqueceu a efetividade do segundo Código Florestal. A ingerência refletiu, no entanto, as ideias e os interesses do fórum da comunicação política, representado pela presidência da república da época. No que se referia à “pequena” propriedade rural, o texto de 1965 foi omissivo em relação a estas áreas, cabendo a elas o cumprimento das mesmas normas estabelecidas para as demais propriedades.

No texto final, sob a definição de “florestas de preservação permanente e demais formas de vegetação natural”, o segundo Código Florestal reproduziu dois dos principais IAPs de proteção da vegetação nativa que possuíam outra terminologia no primeiro Código Florestal - como visto anteriormente - e que, mais tarde, passaram a ser denominados “Áreas de Preservação Permanente (APPs)”²⁹ e Reservas Legais (RLs)³⁰. No entanto, apesar das mudanças em relação ao primeiro Código Florestal, as normas associadas a esses instrumentos na Lei Federal nº 4.771/1965 seguiram reproduzindo instituições fundamentadas na proteção dos bens naturais, por meio da definição de áreas a serem protegidas e restringindo a plena exploração da vegetação nativa nas áreas de posses e propriedades privadas. Dito de outro modo, no que concerne à definição de IAPs de regulação, o segundo Código Florestal seguiu reproduzindo uma “trajetória de caminho” (MAHONEY, 2001) semelhante ao que previa a norma de 1934. O novo texto estabeleceu, assim, regras que continuaram orientando o comportamento dos atores, os quais deveriam preservar áreas de acordo com as medidas métricas estabelecidas nas normas

²⁸ Os vetos realizados pelo então presidente Castelo Branco estão disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/MSG/VepL4771-65.pdf.

²⁹ Ver artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, alterado pelas leis nº 6.535/1978, nº 7.511/1986 e nº 7.803/1989, assim como o artigo 3º do Código Florestal de 1965.

³⁰ Ver artigo 44 da Lei nº 4.771/1965, alterado pela lei nº 7.803/1989 e pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001.

associadas aos instrumentos. Porém, na década de 1990, a partir da criação de instituições endógenas que ampliaram as medidas de área a ser preservada, uma série de contrarreações a esse padrão de reprodução institucional contribuíram para desencadear as discussões que levaram à formulação da terceira versão do Código Florestal. O assunto será tratado mais adiante.

Ainda no contexto de elaboração do segundo CF, tem-se a criação o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1967 por meio do decreto-lei nº 289/1967. Entidade autárquica, integrante da administração descentralizada do Ministério da Agricultura, o órgão seria responsável por “(...) formular a política florestal bem como a orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País, de conformidade com a legislação em vigor” (BRASIL, 1967). O segundo Código Florestal centralizou a quase totalidade do controle da exploração florestal na esfera federal (VIANA; ARAÚJO, 2011). O IBDF, quanto a ele, passou a responder por praticamente todo o controle da questão florestal no país, assim como pela administração das áreas protegidas de domínio da União (VIANA; ARAÚJO, 2011). Dito de outro modo, o IBDF era o órgão responsável pela implementação do segundo Código Florestal e pelas demais ações públicas ambientais vigentes.

Se por um lado, as ações públicas trouxeram novos conceitos e foram amparadas por uma organização estatal responsável por sua implementação, por outro, o contexto político e econômico do período reproduzia em sua “dependência de caminho” instituições (MAHONEY, 2001) com forte viés desenvolvimentista. Na economia, a ênfase foi colocada no crescimento e expansão do mercado, na ampliação do Produto Interno Bruto (PIB), no aumento da industrialização urbana e rural, bem como na integração nacional da Amazônia Legal³¹. Tais ideias e interesses estavam expressas no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), vigente no período de 1972 a 1974. No que se refere ao ambiente, no I PND a poluição ambiental foi abordada como um dos “problemas decorrente do desenvolvimento revolucionário da Ciência e da Tecnologia” (BRASIL, 1971, p. 17), sendo, portanto, condição típica de uma sociedade moderna. Conforme asseveram

³¹ A Amazônia Legal é composta por nove estados, sendo sete localizados na Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), um na Região Centro-Oeste (Mato Grosso,) e um da Região Nordeste (Maranhão).

Borges, Rezende e Pereira (2009, p. 456), no que se diz respeito aos aspectos ecológicos, o I Plano Nacional de Desenvolvimento foi um “desastre”. Quanto ao rural, o I PND afirmou que a política de desenvolvimento agrícola se fundamentaria no tripé incentivos fiscais e financeiros, disseminação do uso de insumos modernos e pesquisa agrícola. Tais ideias eram consoantes ao que já vinha ocorrendo na agricultura desde a década de 1960, quando o desenvolvimento agrícola passou a ser influenciado por ideias fundamentadas na narrativa da Revolução Verde. Esta, por sua vez, objetivava a “modernização da produção agropecuária”, por meio de transformações na base técnico-produtiva. A integração à agricultura de artefatos e tecnologias da Revolução Verde contribuiu para uma metamorfose do complexo rural que se caracterizaria, a partir de então, como um complexo agroindustrial (DELGADO, 2013). Mais uma vez na história do Brasil, o incentivo ao povoamento de regiões e à expansão das atividades agropecuárias pelo Estado contribuiu para alterações diversas no ambiente natural, que ocorreram sem observância do que estava previsto no Código Florestal de 1965. O fato pode ser constatado na Plataforma Mapbiomas³² que evidencia o desmatamento no Brasil a partir de uma série histórica de imagens de satélite da cobertura e uso da terra para o período de 1985 a 2020. As perdas da vegetação nativa podem ainda ser identificadas através dos dados do Prodes³³ referentes aos estados da Amazônia para o intervalo de 1988 e 2021³⁴.

Na década de 1970 também houve contribuições para o despertar da consciência ecológica em escala mundial. Pela primeira vez na história da temática ambiental, as degradações do ambiente natural provocadas pelo crescimento econômico foram percebidas como um problema global que superava questões pontuais discutidas por agências estatais (VIOLA, 1987). Desde então, os debates sobre a questão ambiental, a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável passaram a integrar a agenda política internacional. A ocorrência de mobilizações que resultaram na grande marcha do Dia da Terra (1970), na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), em

³² Acesso possível em: <http://mapbiomas.org/>.

³³ O projeto Prodes é desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (Inpe) a fim de realizar o monitoramento, através de satélites, do desmatamento na Amazônia Legal e produzir dados de taxas anuais de desmatamento desde 1988.

³⁴ Acesso possível em:

http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments.

Estocolmo e na elaboração do relatório Meadows (1972) foram marcos importantes da globalização do debate sobre o ambiente.

Apesar dos avanços no debate internacional na década de 1970, a preocupação com a degradação ambiental se apresentava ainda de forma tímida no cenário político brasileiro³⁵. Mudanças nas instituições nacionais começaram a ser observadas somente a partir de 1973, quando foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), ligada ao Ministério do Interior. A Sema ocupava, contudo, uma posição marginal entre as prioridades do Estado (VIOLA, 1987; BUENO, 2016). A Secretaria foi criada com o duplo objetivo de atender à demanda de organismos internacionais que exigiam a existência do órgão e de produzir relatórios de impacto ambiental para a aprovação de empréstimos que viabilizariam projetos de infraestrutura no país (VIOLA, 1987).

No ano seguinte, no II PND (1975-1979) foi adotada tônica diferente do I Plano e “a ideia de crescimento a qualquer custo foi substituída pelo desenvolvimento sustentável, onde se deve preservar o meio ambiente em consonância com a produção conservacionista” (BORGES; REZENDE; PEREIRA, 2009, p. 455). Porém, é importante colocar em evidência o contexto de crise vivido pelo mundo no período da elaboração do II PND, notadamente, a chamada crise do petróleo. Destaca-se, ainda, que o Brasil importava, na época, 48% da energia fóssil consumida no país (BRASIL, 1974). Diante da situação de dependência da Brasil face a matérias-primas estrangeiras, foram adicionados ao Plano uma política de energia a expansão das fronteiras por meio de programas que objetivavam a ocupação produtiva da Amazônia e Centro-Oeste³⁶, investimentos na indústria básica (principalmente manufaturados) e em produtos primários (agrícolas e minerais). Visava-se, desse modo, ao aumento da oferta nacional de petróleo e outras fontes energéticas. O objetivo de tais incrementos era, ainda, o desenvolvimento do país de maneira a promover a elevação da renda *per capita*, do PIB e das trocas no comércio exterior. Dadas as preocupações que refletiram no

³⁵Um marco da resistência inicial do governo em adotar as ideias e interesses em voga no debate internacional se deu quando o, então presidente, Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) utilizou os veículos de comunicação de países desenvolvidos³⁵ “convidando indústrias poluidoras a transferir-se para o Brasil, onde não teriam nenhum gasto em equipamento antipolvente” (VIOLA, 1987, p. 83-84).

³⁶São exemplos: o Polamazônia (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia) e o Prodepan (Programa de Desenvolvimento do Pantanal) de 1974; e o Polocentro (Programa de Desenvolvimento do Cerrado) de 1975.

PND, predominou no comportamento dos atores a ação pública de desenvolvimento em detrimento da preservação dos bens naturais. Nesse período, a fronteira em direção à Amazônia foi fortemente ocupada³⁷ e as florestas deram espaço ao cultivo agrícola, à criação de animais e a novas cidades³⁸.

Ainda que o contexto apresentado anteriormente se mostre negativo ao cenário da conservação da natureza no país, alguns avanços foram obtidos. Destaca-se para o período de vigência do segundo Código Florestal - entre os anos de 1977 a 1986 - a criação de diversas áreas de proteção da natureza que somaram vinte sete estações ecológicas e onze Áreas de Proteção Ambiental (DRUMMOND, 1999). Posteriormente, entre os anos de 1979 e 1988, houve a criação de onze parques nacionais e nove reservas biológicas. Os avanços sinalizavam ao mesmo tempo o interesse de instituições que, ao criar áreas protegidas, também tinham o intuito de manter algum controle sobre esses territórios.

A década de 1980 foi marcada por sequencias reativas (MAHONEY, 2001) às instituições desenvolvimentistas vigentes e culminou em um novo “momento crítico” para a política ambiental. Naquele período, a abertura democrática ocorrida em 1985, somada à Constituição Federal promulgada em 1988, contribuiu para a entrada em cena de novos atores sociais (notadamente, as organizações não governamentais e os movimentos sociais). O debate acerca das ações públicas ambientais no Brasil é, então, visivelmente ampliando nesse período. A partir de 1980, as ações públicas passaram a apresentar uma abordagem sistêmica, deixando de tratar os bens naturais de forma fragmentada, como acontecia nos anos 1930 (floresta, água, minérios, fauna, por exemplo) (BUENO, 2016). No novo contexto político, merece destaque a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), seguida pela promulgação da Constituição Federal (1988), bem como as diversas resoluções formuladas no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)³⁹.

³⁷ Há relatos de moradores do norte de Mato Grosso de que a ordem para os colonos que migravam para a região era de “abrir tudo”, se referindo ao desmatamento, autorizado mesmo na margem dos cursos d’água para evitar a proliferação de vetores de doenças como a malária.

³⁸ Somente em Mato Grosso a colonização deu início a diversos povoamentos que mais tarde se tornaram os municípios que hoje figuram entre os mais populosos do estado e/ou são grandes produtores de *commodities*. Entre eles pode-se mencionar: Sinop (1974), Alta Floresta (1979), Guarantã do Norte (1981), Nova Mutum (1981), Lucas do Rio Verde (1982), Sorriso (1982) e Matupá (1985).

³⁹ Entre os conjuntos de normas elaborados no âmbito do Conama, destaca-se as Resoluções 01/1986 e 237/1997, que regulamentam aspectos do licenciamento ambiental, bem como a

Ressalta-se que a ampliação do debate internacional, associado à redemocratização e à formulação de novas ações públicas brasileiras contribuíram para a inclusão de novos atores nos fóruns de produção de ideias e no fórum de comunidades de políticas públicas (FOUILLEUX, 2000, 2011). Entre as mudanças observadas figura a criação de diversas organizações não governamentais que constituem o movimento ambientalista moderno, razão pela qual o fórum socioambientalista assumiu características distintas daquelas da década de 1930⁴⁰. Nesse novo momento, o movimento é bastante heterogêneo e mobiliza diferentes repertórios de ação, exercendo influência nas diversas fases do ciclo da ação pública ambiental (BUENO, 2016). Tais movimentos “constituem-se num ponto de inflexão na história da mobilização social e da ação coletiva” (VIOLA, 1987, p. 69). Isso porque ultrapassam as fronteiras de classe social, raça, sexo e/ou nação, potencializando a capacidade de incorporação de mais grupos sociais em sua proposta de “um novo sistema de valores sustentado no equilíbrio ecológico: a justiça social, a não violência ativa e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras” (VIOLA, 1987, p. 71).

Além do movimento ambientalista, nesse período também houve mudanças no fórum científico, com a entrada de novos atores sociais vinculados a universidades e centros de pesquisa que estavam se expandindo pelo país. Um exemplo dessa expansão de organismos de pesquisa é a Embrapa, que teve seu primeiro centro criado em 1974. A década de 1970 também foi marcada pelo desenvolvimento da Ecologia Política no mundo ocidental, formada por um conjunto de intelectuais com variada formação disciplinar e procedências teórica (VIOLA, 1987), que passaram a compor o fórum científico.

Resolução 09/1987 que dispõe sobre a realização de audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental.

⁴⁰ Como destacado, contudo, no Brasil desde 1930 havia atuação da sociedade civil, com características distintas daquelas do movimento ambientalista da década de 1970, porém, com a preocupação de proteção dos bens naturais. Além disso, havia um movimento incipiente, com o registro de poucas organizações voltadas para o meio ambiente até o final dos anos 1970. Cita-se, notadamente, a Associação de Defesa do Meio Ambiente (Adema), a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) e a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), as quais contavam com pouquíssimo espaço de mobilização e de influência em políticas públicas dado o contexto político da época (BUENO, 2016). Também já se registrava no Brasil o movimento indigenista através de organizações como o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e a Operação Amazônia Nativa (Opan), cuja pauta estava voltada aos povos indígenas e à proteção de seus territórios da exploração provocada pelo homem/mulher ocidental.

Outra mudança relevante no período foi a criação de novas organizações sociais representativas da categoria social da agricultura familiar (ainda que a noção tal como se conhece hoje tivesse sido formulada anos mais tarde) e que passaram a compor o fórum da agricultura familiar (Cf. capítulo 3). De forma semelhante, foram criadas organizações representativas da agricultura não familiar, vinculadas ao fórum agropecuário. Foram também fortalecidas as associações e os conselhos de classe profissional, integrantes do fórum das entidades de classe profissional.

Ressalta-se ainda que o conjunto de ações públicas ambientais fragmentadas que foram formuladas desde o período colonial até 1980 centralizava as responsabilidades com a política ambiental, principalmente na União. Apesar de que certas responsabilidades fossem atribuídas aos estados (desde a Constituição Federal de 1934), estes possuíam pouca ou nenhuma capacidade estatal para a implementação de ações públicas (como no caso do primeiro Código Florestal). Na década de 1980, as instituições conferiram mudanças significativas ao entendimento de descentralização da gestão e novas políticas públicas foram colocadas em pauta. Nesse sentido, a Política Nacional de Meio Ambiente pode ser considerada como um marco importante no que se refere à descentralização da gestão ambiental brasileira. Esta ação pública instituiu no país o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), composto por uma estrutura que congrega os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e Municípios). O Sisnama representa um modelo de gestão ambiental, cuja ênfase está em articular e harmonizar políticas públicas ambientais, assim como implementar a descentralização em todas as esferas governamentais (MAGLIO, 2000; SANCHES *et al.*, 2017).

A promulgação da Constituição da República Federativa (CRF) de 1988 sinalizou a persistência estrutural das instituições (MAHONEY, 2001), reafirmando a descentralização da gestão ambiental brasileira para os demais entes subnacionais. No seu artigo 23⁴¹, a CRF atribuiu a competência de preservação e proteção do

⁴¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
[...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
[...] XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
[...] Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

meio ambiente à União, estados, Distrito Federal e Municípios. Além das atribuições do poder executivo, o artigo 24⁴² designou competências ao poder legislativo sobre a ação pública ambiental. A CRF de 1988 incorporou ainda a ideia de ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, logo, das gerações presente e futura. Isto posto, a Lei impôs a todos o dever de preservá-lo e defendê-lo, bem como sujeitou as atividades lesivas a sanções administrativas e penais, estabelecendo ainda a obrigatoriedade de reparação dos danos ambientais⁴³.

Ainda na década de 1980, a formulação da Lei nº 7.803/1989 conferiu aos instrumentos do Código Florestal mudanças endógenas incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010), principalmente no tocante à fixação de métricas para as áreas de APPs que deveriam ser mantidas de acordo com a largura dos rios, encostas, restingas e áreas com altitudes superiores a 1.800 metros⁴⁴. O alto nível de detalhamento da norma era crucial (RAJÃO *et al.*, 2021). Com a definição de métricas, o poder público passou também a contar com critérios para a fiscalização do cumprimento da norma nas propriedades. Dessa forma, na década de 1980 delineia-se o início de uma nova “trajetória de caminho” (MAHONEY, 2001) focada na construção de políticas ambientais conservacionistas, na abertura para a participação social, assim como na formulação de instrumentos de punição a eventuais infratores.

Se por um lado, as questões ambientais entraram no jogo institucional na década de 1980, por outro, a ampliação das discussões com participação de diferentes atores nos fóruns de produção de ideias evidenciou diferentes visões sobre o ambiente natural. Tanto nos espaços de discussão da ação pública, quanto na prática cotidiana das posses e propriedades, os grupos sociais manifestavam princípios culturais que orientavam suas ações e modos de vida. Diferentes olhares sob um mesmo objeto muitas vezes levam à divergência de opiniões entre os atores e/ou à discordância com relação às instituições ambientais criadas no âmbito do Estado. Por essa razão, os diferentes posicionamentos podem levar a disputas em

⁴² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
[...] (BRASIL, 1988).

⁴³ Ver artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

⁴⁴ Ver artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, alterado pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

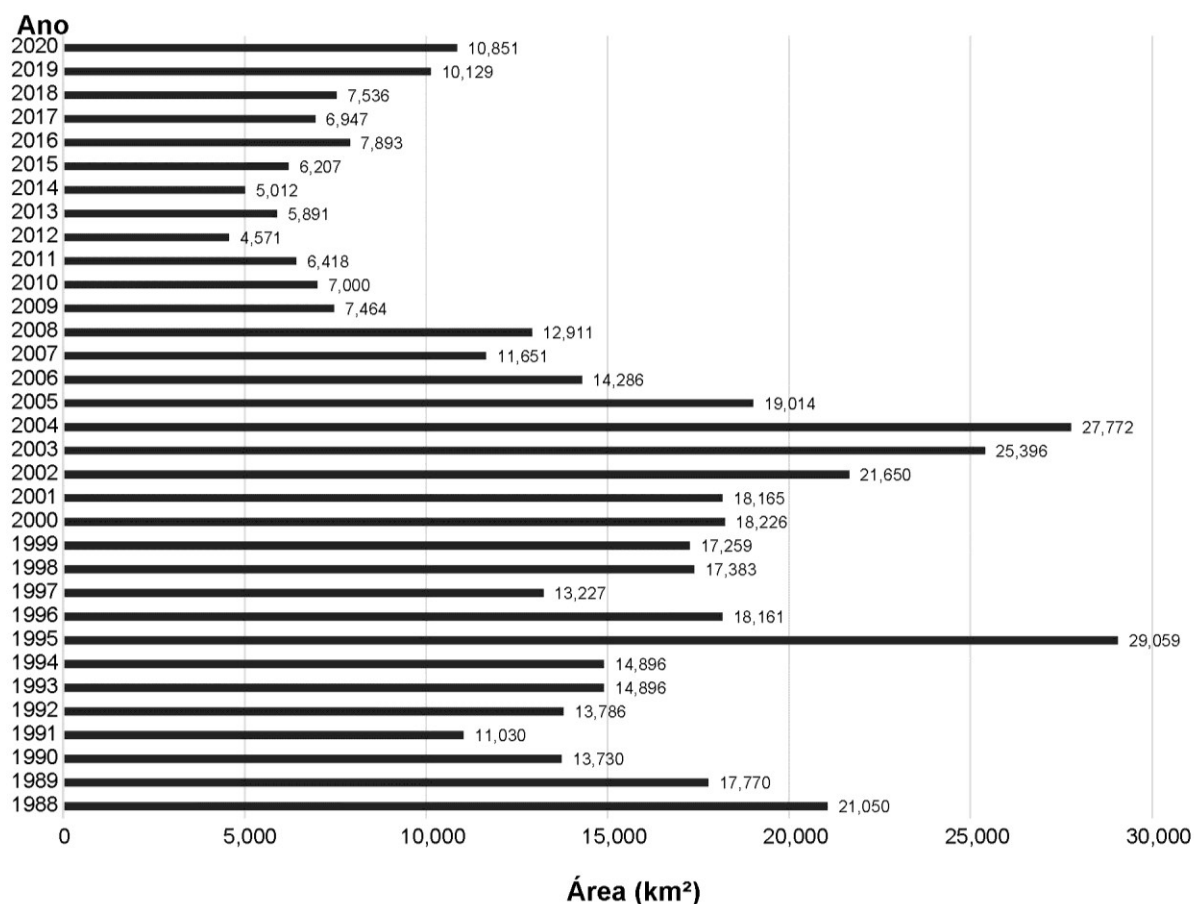
torno do ambiente e, em consequência, desencadear situações de conflitos ambientais (FLEURY *et al.*, 2014).

Na década de 1990, as discussões ambientais seguiram ganhando fôlego, produzindo novas normas e reproduzindo as vigentes. Nesse âmbito, uma série de eventos internacionais foram realizados. Um dos mais importantes é sem dúvida a Rio-92 que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. No período, ainda foram firmados diversos acordos internacionais atribuindo responsabilidades entre os países para a preservação ambiental. Entre tais acordos destacam-se a Convenção da Diversidade Biológica (1992), a Declaração sobre as Florestas (1992) e o Protocolo de Kyoto (1997).

No Brasil, no entanto, até a década de 1990 as instituições representaram “letra morta” para a conservação ambiental. Em 1995, a elevação das taxas de desmatamento da Amazônia (Figura 17) apontaram resultados negativos das normas vigente e contribuíram para desencadear um novo “momento crítico” para a formulação de políticas públicas ambientais de caráter mais restritivo, baseados, então, em instrumentos de punição⁴⁵. Uma resposta imediata do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), à elevação das taxas de desmatamento foi a formulação da Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996. A edição das normas pela medida instituiu novas mudanças endógenas incrementais promovendo alterações no segundo CF e contribuindo para contrarreações de diversos atores sociais, as quais levaram ao início do debate para a terceira versão do Código Florestal (Cf. seção a seguir).

⁴⁵ O assunto será retomado na seção seguinte quando serão abordados os fatores que contribuíram para desencadear as discussões que levaram à revisão do segundo CF e à formulação de da terceira versão desse conjunto de normas.

Figura 17- Taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal, série histórica de 1988 a 2020, de acordo com dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)



Fonte: Inpe/Prodes (2021).

Além disso, alguns estados passaram a formular suas próprias ações públicas ambientais, como foi o caso de Mato Grosso com o Código Estadual de Meio Ambiente, Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995. Vale lembrar que, ao mesmo tempo em que se ampliaram as lutas dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar por reconhecimento e políticas públicas, o contexto político e econômico do final da década de 1980 e 1990 foi impulsionado por ideias e interesses neoliberais. Logo, observa-se no período a abertura das fronteiras, o aumento das exportações (principalmente de *commodities* agropecuárias e minerais), a redução do papel do governo federal, a promoção da descentralização da gestão ambiental e a necessidade de produção de capacidades estatais nos entes federativos subnacionais. Nesse sentido, o Presidente da República do início dos anos de 1990, Fernando Collor de Mello (1990-1992), defendia uma visão

favorável à entrada de recursos internacionais na agenda ambiental, como um eixo de desenvolvimento de capacidades estatais nas unidades da federação sobre o assunto. Foi nesse contexto histórico que os estados passaram a formular suas políticas ambientais, tema que será abordado no capítulo 6 quando será tratado o caso de Mato Grosso, especificamente.

4.3 DAS MÉTRICAS DE APP E RL AOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E MONITORAMENTO INDIVIDUALIZADO: O TERCEIRO CÓDIGO FLORESTAL

O processo político que levou à revisão do segundo CF e, por conseguinte, à formulação do terceiro Código Florestal se estendeu por treze anos, sendo marcado por muita negociação e pela mobilização de diversas ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007)⁴⁶, conforme será visto a seguir.

4.3.1 Afinal, o que levou à revisão do Código Florestal em 2012?

A Lei 4.771/1965 (texto do segundo CF), apesar de ter havido um período de relativa “continuidade” em que a norma ficou vigente, passou por diversas mudanças desde o ano seguinte a sua publicação (1966). Como pode ser observado no quadro 4, entre os anos de 1996 e 2001, o segundo Código Florestal passou por diversas alterações promovidas por medidas provisórias (MPVs), as quais conferiram “mudanças endógenas incrementais” à lei federal (MAHONEY; THELEN, 2010). Tais mudanças foram realizadas por meio de atos normativos que ora revogavam, ora acrescentavam ou alteravam as regras. No final da década de 1990, os incrementos graduais contribuíram para o início do processo de revisão da norma como um todo, o que levou à formulação da Lei 12.651/2012, isto é, a terceira versão do documento

⁴⁶ Sobre as discussões acerca da elaboração do terceiro Código Florestal, recomenda-se assistir o documentário “A Lei da Água” disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jgq_SXU1qzc.

Quadro 4- Cronologia dos marcos legais que alteraram o segundo Código Florestal brasileiro (Lei 4.771/1965) até a sua completa revisão pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012

Ano	Marco legal
1966	Lei n. 5.106, de 2 de setembro.
1972	Lei n. 5.868, de 12 de dezembro.
1973	Lei n. 5.870, de 26 de março.
1978	Lei n. 6.535, de 15 de junho.
1986	Lei n. 7.511, de 7 de julho.
1989	Lei n. 7.803, de 18 de julho.
	Lei nº 7.875, de 13 de novembro.
1996	Medida provisória nº 1.511, de 25 de julho (17 alterações)
1997	Medida provisória nº 1.605-18, de 11 de dezembro (13 alterações)
1998	Medida provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro (07 alterações)
1999	Medida provisória nº 1.885-38, de 29 de junho (06 alterações)
	Medida provisória nº 1.956-44, de 09 de dezembro (06 alterações)
2000	Medida provisória nº 1.956-50, de 16 de maio (02 alterações)
	Medida provisória nº 1.956-52, de 26 de julho (06 alterações)
	Medida provisória nº 2.080-58, de 27 de dezembro (09 alterações)
	Lei nº 9.985, de 18 de julho.
2001	Medida provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto (01 alteração)
2006	Lei nº 11.428, de 22 de dezembro.

Fonte: Elaborada pela autora.

A medida provisória é um instrumento normativo previsto na Constituição Federal com força de lei e efeito imediato, adotada pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência para o país⁴⁷ (BRASIL, 2021). Até 2001, as MPVs, uma vez formuladas, permaneciam vigentes até sua revogação pelo poder executivo. No entanto, a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, as MPVs passaram a depender de aprovação da Câmara e do Senado para que fossem transformadas definitivamente em lei (BRASIL, 2001). Verifica-se, portanto, que as MPVs de 1996 a 2000 representavam ideias e interesses do fórum da comunicação política da época, e sofriam influência de grupos organizados ou de fóruns de produção de ideias específicos que possuíam acesso ao governo.

A primeira mudança no CF por meio desse ato normativo foi promovida pela mencionada Medida Provisória nº 1.511/1996, de autoria do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Por meio dessa MPV, determinou-se que a área de reserva legal, na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste⁴⁸, passasse

⁴⁷ Para maiores informações sobre as medidas provisórias verificar: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>.

⁴⁸ A Norma entendia “por região Norte e parte Norte da região Centro-Oeste os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso, além das regiões situadas ao norte

de 50% para 80% do terreno em propriedades onde a cobertura arbórea se constituísse de florestas (BRASIL, 1996)⁴⁹. É importante frisar que essa MPV foi publicada em um contexto de aumento do desmatamento na Amazônia, fato que provocou uma série de reações negativas por parte da comunidade internacional (GANEN; ARAUJO, 2010). As críticas internacionais ocorreram ainda às vésperas de dois eventos internacionais de grande importância para o Brasil: a reunião de avaliação do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7), que ocorreria na Alemanha, e a Semana da Amazônia, realizada em Nova Iorque (ISA, 1996 citado por BENJAMIM, 2000). Porém, de acordo com Benjamim (2000), essa modificação na política ambiental provocou contrarreação do setor produtivo⁵⁰ e seus representantes no Congresso Nacional.

Ademais, a análise dos textos das medidas provisórias que alteraram o segundo CF, revela uma mudança de orientação da ação pública (BENJAMIM, 2000). Isso porque as instituições da MPV n° 1.511/1996 refletiam originalmente interesses de defesa da floresta Amazônica com a ampliação das métricas a serem respeitadas para a preservação da floresta dentro das posses e propriedades rurais no Bioma. Contudo, as alterações trazidas pela trigésima modificação na MP n° 1.605-30/1998, bem como pela edição da MPV 1.736-31/1998 promoveram retrocessos no CF. Isso se explica pelo fato de que entre as mudanças, instituiu-se exceções à regra permitindo o desmatamento para empreendimentos de utilidade pública ou interesse social. A título de exemplo, as métricas delimitadas para a preservação da RL no Cerrado Amazônico foram reduzidas para 20%, sendo as obrigações de recuperação de área de RL com espécies exóticas também diminuídas⁵¹. A partir de tais mudanças, o processo normativo via medidas provisórias teria sido “cooptado

do paralelo 13°S, nos Estados de Tocantins e Goiás, e a oeste do meridiano de 44°W, no Estado do Maranhão” (BRASIL, 1996).

⁴⁹ Entre os anos de 1996 e 2001, foram realizadas 67 alterações no segundo CF por meio de Medidas provisórias. Para maiores informações acessar: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1511&ano=1996&ato=7a8cXUE1E MJpWT4db>. A prática de edição de MP como instrumento normativo para alteração da ação pública foi cessada com a edição da Emenda Constitucional n° 32, de 2001, que alterou o artigo 62 da CFR.

⁵⁰ Conforme Benjamim (2000, p.12), em ofício dirigido ao Presidente da República, o Senador Ernandes Amorim (PDT-RO) afirmava que a Medida Provisória era “um total desrespeito para com a Amazônia e os seus habitantes”. Da mesma forma, o autor menciona que no Congresso Nacional ocorreram muitos pronunciamentos contrários à MP.

⁵¹ Uma análise detalhada das alterações via medidas provisórias no segundo Código Florestal podem ser conferidas no texto “A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do código florestal”, cuja autoria é de Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin.

pelos destinatários originais da MedProv [medida provisória] 1.511: os ruralistas” (BENJAMIM, 2000, p. 14). A partir do ano 2000, o texto da medida provisória passou a refletir a proposição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) elaborada por representantes de diferentes segmentos sociais (GANEN; ARAÚJO, 2010).

Se por um lado, mudanças nas métricas de áreas a serem preservadas via medidas provisórias passaram a representar retrocessos para a preservação ambiental, por outro, observou-se a criação de instituições endógenas com regras diferenciadas para posses e propriedades familiares, alterando a compreensão expressa no segundo Código Florestal em relação a esses agricultores e agricultoras. A partir da MPV n° 1.511-13/1997 foi introduzida uma norma que desobrigava a proibição de corte de pelo menos 80% das áreas de floresta em propriedades ou posses rurais "em processo de regularização, assim declaradas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra, ou pelos órgãos estaduais competentes, com áreas de até 100 ha, nas quais se pratique agropecuária familiar” (BRASIL, 1997). Tal norma foi reproduzida nas versões posteriores das medidas provisórias até a MPV n° 1.956-50/2000, quando a expressão “pequena propriedade rural ou posse rural familiar” passou a ser mobilizada, conforme será abordado no capítulo 5. Dessa forma, pode-se afirmar que as discussões entorno das edições das medidas provisórias mobilizaram diferentes atores, incorporaram posses e propriedades familiares e contribuíram para estimular um movimento a favor da revisão do CF, iniciado em 1999 com a apresentação do Projeto de Lei (PL) 1.879/1999 pelo então Deputado Federal Sérgio Carvalho (PSDB-RO).

Outro fator histórico que contribuiu para a revisão do CF foi a formulação da Lei de Crimes Ambientais (Lei n° 9.605/1998, em vigência), composta por instrumentos de punição que passaram a prever sanções penais e administrativas para aqueles que cometessem infrações ambientais⁵² (BRASIL, 1998). A primeira regulamentação dessa lei ocorreu por meio do Decreto n° 3.179/1999, com a fixação de penas e valores de multas. Mais tarde, em 2008, houve a revogação do decreto inicial e a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais passou a se dar pelo Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008 (data que aparece diversas vezes mencionada no Código Florestal de 2012), o qual tornou mais rígida a política

⁵² Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (BRASIL, 1998).

ambiental. Entre as mudanças nas normas, destaca-se a ampliação das sanções⁵³ e a redução das instâncias recursais de quatro para dois organismos. Se o comportamento de posseiros e proprietários rurais estivesse em desacordo com as normas ambientais pelo descumprimento das medidas de métricas de áreas para proteção da vegetação nativa estabelecidas no Código Florestal, por exemplo, estes poderiam ser emoldados às instituições dos instrumentos punitivos da Lei de Crimes Ambientais. Desse modo, observa-se no final da década de 1990 um novo tipo de racionalidade política nas formas de exercício do poder (FOUCAULT, 1978). Isso se deu a partir da formulação de instrumentos que passaram a regular a relação da sociedade com o ambiente natural sob a perspectiva de punição dos atores quando apresentavam condutas consideradas lesivas ao meio ambiente. A elaboração de tais instrumentos também contribuiu para provocar contrarreações às normas vigentes e impulsionar o movimento a favor da alteração do segundo Código Florestal.

Ainda na tentativa de conter o desmatamento na Amazônia, no início dos anos 2000, outras medidas foram tomadas pelo governo federal. Entre tais providências está a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)⁵⁴ em 2004, ano em que houve um novo pico de desmatamento no bioma (como mostrou a figura 17). O plano contava com três eixos temáticos de atuação:

- a) ordenamento fundiário e territorial,
- b) monitoramento e controle ambiental e
- c) fomento às atividades produtivas sustentáveis.

Em sua primeira fase (2004-2008), o PPCDAm contribuiu para a proteção de áreas territoriais, com a criação de mais de 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação, bem como com a homologação de mais de 10 milhões de hectares de Terras Indígenas (BRASIL, 2009a). Ademais, os resultados do PPCDAm, que demonstram queda das taxas de desmatamento da Amazônia, foram atribuídos a um dos eixos do Plano, isto é, o de monitoramento e controle. Tais resultados se explicam, notadamente, pelas ações integradas de fiscalização do desmatamento e

⁵³ Por exemplo, se em 1999 o desmatamento em RL era punido com multa administrativa no valor R\$ 1.000,00/hectare ou fração (BRASIL, 1999), em 2008 a sanção passou a ser de R\$ 5.000,00/hectare ou fração (BRASIL, 2008b).

⁵⁴ Para maiores informações sobre o PPCDAm acessar: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>

combate ao crime organizado, realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)⁵⁵, pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal, pela Força Nacional de Segurança Pública, sendo tais ações também apoiadas pelo Exército Brasileiro (BRASIL, 2009a). De forma complementar, em 2006 foi criado o Serviço Florestal Brasileiro (Lei 11.284/2006) com atuação voltada para a gestão das florestas públicas nacionais (BRASIL, 2006b).

Na esteira da implementação do PPCDAm e da revisão de normas florestais, em 2008 com a Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.545/2008, a inscrição no CAR passou a ser uma ação fundamental para acesso às políticas de crédito nos estados que compõem a Amazônia Legal. No ano seguinte, por meio do Programa Carne Legal, o Ministério Público Federal passou a atuar na regularização da cadeia produtiva da pecuária na Amazônia. Para tanto, foram firmados “Termos de Ajustamento de Conduta” com frigoríficos, que se comprometeram a adquirir matéria-prima apenas de áreas livres de desmatamento ilegal. No mesmo ano, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, criou, por meio do Decreto⁵⁶ nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009, o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais denominado “Programa Mais Ambiente”. Em audiência pública realizada em novembro de 2009, o então Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc apontou que a criação do Programa se deu a partir de um acordo entre Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) em resposta às críticas que o governo vinha recebendo com relação às operações de fiscalização.

Houve um acordo entre o MMA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA sobre um programa chamado ‘Mais Ambiente’, que será ‘um programa de apoio tecnológico, educação ambiental, apoio financeiro, ou seja, de apoio geral aos agricultores para que possam cumprir a lei, possam se adequar, possam viabilizar ambientalmente as suas explorações’. Esse programa é uma resposta às críticas que vêm sendo feitas a operações, como a Operação Arco de Fogo e Operação Arco Verde, que dão mais ênfase à repressão ao crime ambiental (Fala do Ministro Carlos Minc em audiência pública de 24 de novembro de 2009 – Brasília/DF).

⁵⁵ O Ibama foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 “com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, 1989).

⁵⁶ Decretos são atos do poder executivo que, em nosso entendimento, refletem ideias e interesses do fórum da comunicação política, porém, podem ter suas instituições influenciadas por atores sociais que compõem diferentes fóruns de produção de ideias e têm acesso ao governo.

Por meio do Programa Mais Ambiente, o fórum da comunicação política expressou ideias e interesses organizados com o objetivo de “promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis, com prazo de até três anos para a adesão dos beneficiários” (BRASIL, 2009b). Na época, o decreto repercutiu de forma negativa entre os membros do fórum socioambientalista e entre os servidores públicos do Ibama, membros da elite administrativa (FOUILLEUX, 2011), o que sinalizou uma crise interna no fórum da comunicação política⁵⁷. No entanto, conforme uma das entrevistas concedidas a essa pesquisa de doutorado por um integrante do fórum, “a ideia do Programa era construir outra imagem da política ambiental passando de um caráter punitivo para uma imagem de parceria e incentivos para o cumprimento das normas [ambientais]” (Entrevista_BR_15).

Apesar da criação do Programa Mais Ambiente, a bancada ruralista se mobilizou no Congresso Nacional para que houvesse alteração na lei que regulava o Código Florestal, provavelmente porque se sentiriam mais seguros juridicamente (PEREIRA, 2013). Além disso, é importante frisar que algumas organizações sociais representativas da agricultura familiar também questionavam o processo fiscalizatório, argumentando que o Estado “só aparecia para multar”, apontando, assim, a necessidade de construir outro formato de política pública ambiental. Nesse sentido, as ideias para a formulação do Programa Mais Ambiente também foram colhidas em mesa de negociação com integrantes do fórum da agricultura familiar, refletindo, por conseguinte, em normas diferenciadas para essa categoria social.

Em suas instituições, o Programa Mais Ambiente instituiu três instrumentos da ação pública, sendo eles o Termo de Adesão e Compromisso, o Cadastro Ambiental Rural e instrumentos de cooperação a serem firmados entre organizações governamentais e não governamentais visando sua implementação.

I - Termo de Adesão e Compromisso: documento formal de adesão, visando à regularização ambiental por meio do compromisso de recuperar, recompor ou manter as áreas de preservação permanente, bem como de averbar a reserva legal do imóvel;

II - Cadastro Ambiental Rural - CAR: sistema eletrônico de identificação georreferenciada da propriedade rural ou posse rural, contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizadas no interior do imóvel, para fins de controle e monitoramento; e

⁵⁷ Na época, o site Extra publicou uma matéria referente ao assunto. O acesso é possível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/decreto-de-lula-deixa-ibama-impossibilitado-de-multar-211962.html>

III - Instrumentos de cooperação: instrumentos a serem firmados entre a União, Estados, Municípios, ou quaisquer de suas fundações e autarquias, ou instituição pública ou privada devidamente habilitada, com o objetivo de implementar as ações de que trata o art. 9º [os subprogramas] (BRASIL, 2009b).

Além desses IAPs, o Programa Mais Ambiente era formado por outros quatro subprogramas (Educação Ambiental; Assistência Técnica Rural - ATER; Produção e Distribuição de Mudanças e Sementes; e Capacitação dos Beneficiários Especiais – agricultura familiar), que deveriam ser articulados com ações e iniciativas federais destinadas ao cumprimento do objetivo. A adesão pelo beneficiário ao Programa Mais Ambiente deveria ser feita junto ao Ibama ou outro órgão ou entidade vinculada ao Programa via adesão aos seus instrumentos. Conforme será visto mais a diante, no processo de revisão do Código Florestal, ideias impressas no Programa Mais Ambiente passaram a compor a ação pública ambiental, como é caso do CAR que passou a ser instituído em âmbito nacional.

Se, por um lado, o poder executivo manifestava as ideias presentes no Programa Mais Ambiente, por outro, no poder legislativo os debates acerca das operações de fiscalização, aliados à publicação do Decreto nº 6.514/2008, se constituíram como marcos importantes para impulsionar o processo político para a revisão do Código Florestal. Conforme afirmaram o então Deputado Aldo Rebello (PCdoB-SP) no relatório da Comissão Especial que analisou os projetos de lei para a revisão do CF, e o então Senador Blairo Maggi (PP-MT) no documentário “Lei das Águas”,

Quando o Ministério Público começa a cobrar a efetiva implementação do Código Florestal e intensificam-se as ações de fiscalização, controle e punição, realizadas pelos órgãos ambientais, acelera-se o processo de debates e as tentativas de alteração das normas ambientais vigentes (REBELLO, 2009).

Até 2008, até o dia que o Presidente Lula fez um decreto exigindo a regularidade ambiental das propriedades, aí obrigou o Congresso Nacional a pegar um projeto de quase 14 anos, 15 anos, que estava aqui [Congresso] do Código Florestal e trazer para a discussão, porque caso contrário, os Ministérios Públicos estaduais e federais passariam a agir com o mesmo rigor e a mesma determinação do que estavam fazendo na Amazônia Legal (Entrevista com o Senador Blairo Maggi no documentário a “Lei da Água”).

Somente no ano de 2009 foram apresentados diversos projetos de lei com dispositivos para a revisão do CF. Entre eles, a apresentação do PL 5.367/2009 pelo deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) acelerou a discussão da revisão do Código

Florestal. Tal projeto de lei foi anexado ao PL 1.876/1999 e, em razão do tema abranger competências de diversas comissões do poder legislativo⁵⁸, foi utilizada a prerrogativa, constante no regimento interno da Câmara de Deputados, para constituição de Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.876/1999 e demais PL que foram associados. Destaca-se que na justificativa para apresentação do PL 5.367/2009 fazia-se uma defesa explícita da descentralização da gestão ambiental. Caberia, em consequência, ao governo federal estabelecer parâmetros mais amplos e aos estados definir suas peculiaridades ambientais.

Durante os trabalhos da comissão especial, diversas audiências públicas foram realizadas e inúmeros atores sociais, advindos de diferentes fóruns de produção de ideias, participaram das discussões. Como mencionado anteriormente, estudos sobre o processo político de revisão do CF identificaram duas Coalizões de Interesse (em inglês, *Advocacy Coalition Framework*)⁵⁹ associadas às arenas de debate. Tais frentes seriam a do meio ambiente e a da agricultura (REBELLO, 2009; PEREIRA, 2013; PEREZ, 2016; MEDEIROS; GOMES, 2019). Essas coalisões opunham de um lado, parlamentares da bancada ruralista e organizações representantes de produtores rurais, e do outro, parlamentares da bancada ambientalista, cientistas e ambientalistas ligados às organizações não governamentais (ONGs) (SILVA; MARQUES; SAMBUICHI, 2016; CHIAVARI; LOPES, 2016). No entanto, na revisão da ação pública, a complexidade desse campo de discussão extrapola a divisão feita por grande parte da mídia na época, bem como a classificação dicotômica e polarizada entre ambientalistas e ruralistas (MOURA, 2014).

É importante destacar que, na ocasião da revisão do Código Florestal, todos os fóruns de produção de ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) identificados nessa pesquisa estiveram presentes nas discussões (Cf. figura 5, capítulo 2) e, direta ou indiretamente, buscaram influenciaram a ação pública. Naquela época, internamente aos fóruns, havia divergências de ideias e interesses organizados. Especificamente

⁵⁸ Comissões de Minas e Energia; Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Econômico; Indústria e Comércio; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação, Constituição e Justiça e, de Cidadania.

⁵⁹ *Advocacy Coalition Framework* é uma abordagem de análise de políticas públicas desenvolvida por Sabatier e colaboradores (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007). Uma análise da política ambiental brasileira, após as eleições de 2018, utilizando esta abordagem foi realizada por Capelari *et al* (2020).

no caso do fórum da agricultura familiar, algumas organizações defendiam ideias mais próximas às apoiadas pela coalizão ruralista, ao mesmo tempo em que outras defendiam ideias mais próximas da coalizão ambientalista, como será abordado no capítulo 5.

Considerando as institucionalidades encontradas nos códigos florestais anteriores, predominaram no processo de revisão proposições de mudanças nas alterações de métricas das áreas de proteção ambiental estabelecidas nos instrumentos RL e APPs presentes no primeiro e no segundo Código Florestal, porém, como já mencionado, com outras denominações. Os índices numéricos de medidas de APP e áreas de RL são a espinha dorsal do CF e os argumentos foram conduzidas por esse eixo (BENJAMIM, 2000). Ao longo do debate, além das propostas de alteração da dimensão das áreas destinadas à conservação ambiental nas propriedades privadas (APPs e RLs), proporção alterada pela Medida provisória nº 2.166-67/2001, também foram defendidas ideias de possíveis conversões de multas e penalidades a infratores das normas estabelecidas pela Lei de Crimes Ambientais e pelo Decreto nº 6.514/2008 (de 22 de julho) (SILVA; MARQUES; SAMBUICHI, 2016). Nesse sentido,

Segundo parlamentares e ruralistas que reivindicavam a alteração do Código Florestal, se o código fosse integralmente cumprido, a agricultura se tornaria inviável no Brasil. Essa alegação se embasou no grande volume de multas que potencialmente seriam aplicadas, considerando as áreas de passivos ambientais existentes, e na possibilidade de conversão dessas áreas de passivos, então ocupadas por atividade agrícola, em área de florestas. [...] cientistas e ambientalistas ressaltavam a importância de se manterem as regras de proteção da vegetação para garantir o funcionamento dos ecossistemas em estados desejáveis (SILVA; MARQUES; SAMBUICHI, 2016, p. 12-13).

Para o fórum científico, a defesa de uma dicotomia entre a preservação da vegetação natural e o desenvolvimento da agropecuária por parte de certos grupos sociais era inexistente. Argumentava-se, portanto, que os maiores entraves à produção de alimentos no Brasil não se encontravam nas restrições do Código Florestal ou outra norma de proteção ambiental. Conforme indicam Martinelli *et al.* (2010, p. 329).

Os maiores entraves para a produção de alimentos no Brasil não se devem a restrições supostamente impostas pelo Código Florestal ou de outra forma de conservação da vegetação natural, mas, sim, à enorme desigualdade na distribuição de terras, a restrição de crédito agrícola ao agricultor que produz alimentos de consumo direto, a falta de assistência técnica que o ajude a aumentar a sua produtividade, a falta de investimentos em

infraestrutura para armazenamento e escoamento da produção agrícola, a restrições de financiamento e priorização do desenvolvimento e tecnologia que permita um aumento expressivo na lotação de nossas pastagens, na pouca ênfase da pesquisa dos setores públicos e privados no aumento da produtividade de itens alimentares importantes para o mercado nacional, e no direcionamento dos investimentos e pesquisas para o modelo industrial da produção agrícola desconsiderando a importância da pequena agricultura tradicional em questões de segurança alimentar, geração e distribuição de renda e ocupações (MARTINELLI *et al.*, 2010, p. 329).

Apesar de haver uma discussão fortemente impulsionada pelas dimensões das reservas legais e áreas de preservação permanentes, que definiriam a parcela da propriedade a ser ambientalmente recuperada e preservada por posseiros e proprietários rurais, os instrumentos analisados nessa tese (o CAR e o PRA) não estiveram presentes no primeiros PLs, sendo levados à discussão em 2009, durante audiências públicas.

4.3.2 Os instrumentos CAR e PRA: fluxo da regularização ambiental no Código Florestal

A primeira menção aos instrumentos CAR e PRA em documentos oficiais da revisão do Código Florestal pode ser atribuída ao texto que substitui o projeto de Lei nº 1.876/1999, emitido pela Comissão Especial no ano de 2009, pelo Deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP). A nova redação mencionava um cadastro ambiental (o termo Cadastro Ambiental Rural não havia sido definido ainda) e em Programas de Regularização Ambiental (PRA). No caso do CAR, o instrumento foi colocado em pauta por ideias de membros dos fóruns socioambientalista e da comunicação política durante audiências públicas realizadas em novembro de 2009, em Brasília, para discussão da problemática da regularização ambiental. A proposição expressava o interesse de que o cadastro fosse um instrumento de planejamento ambiental de apoio à regularização ambiental das áreas, ao monitoramento e ao controle.

Outro ponto importante é a criação de um cadastramento georreferenciado, ponto básico para que possamos planejar e manejar direito nossos imóveis rurais (VALLE, 2009 citado por REBELO, 2010).

Precisamos criar condições para que os que querem chegar a essa condição possam ter apoio, estrutura e caminho para isso. Mato Grosso saiu na frente, propondo um programa [MT Legal], que conta com o apoio do Governo Federal, sobre cadastramento de produtores rurais, inclusive — e aí não é anistia, mas é incentivando para a regularização — não cobrando a multa dos que desmataram ilegalmente até um certo prazo de tempo. Eles entram no sistema, a eles não é imputada a sanção

administrativa, e se colocam, num prazo determinado, em condições de buscar a regularidade, com mecanismos de compensação muito flexíveis. (LIMA, 2009 citado por REBELO, 2010).

Além dos aspectos favoráveis ao CAR expressos no fórum da comunicação política, defendeu-se a ideia de que o Cadastro possibilitaria “separar o joio do trigo”, bem como atestaria a regularidade dos imóveis rurais. De forma semelhante, um entrevistado do fórum da agropecuária também atribuiu a reivindicação do Cadastro à ambientalistas (no âmbito da dicotomia entre ambientalista e ruralistas) durante as discussões e as negociações sobre APP e RL, como “*forma de monitorar todos aqueles benefícios propostos nas vitórias do Código*” (Entrevista_BR_08).

Bom, isso [o CAR], durante as discussões existiu e nas negociações, dessas flexibilizações e da consolidação das áreas em reserva legal, na verdade as compensações em Reserva Legal, existia uma necessidade e, que foi colocada e foi imposta até pelo lado, pelo ramo, pelo pessoal ambientalista eco, de que se houve as consolidações e se houve essa consolidação das áreas econômicas e aplicação da APP em RL como um todo, como passivo e ativo ambiental, deveria haver um instrumento de controle. [...]

Então, o Cadastro Ambiental Rural, o CAR, foi uma proposta dos ambientalistas [na dicotomia ambientalista x ruralistas] durante todo o processo. A gente tinha uma resistência em adotá-lo, mas no final das contas todo mundo achou o Cadastro Ambiental Rural uma saída possível, porque as negociações estavam muito tensas, muito travadas, o texto não andava. E como uma saída negociada, o Cadastro Ambiental Rural entrou como uma forma de monitorar todos aqueles benefícios propostos nas vitórias do Código (Entrevista_BR_08).

No entanto, evidencia-se uma resistência inicial na aceitação do CAR por parte de entidades do fórum agropecuário, sendo o instrumento objeto de negociação também entre os atores sociais no fórum de comunidade de políticas públicas.

No início [entidades membro do fórum agropecuário] foi contra o Cadastro Ambiental Rural de maneira geral, porque as regras não estavam tão claras, porque a gente entendia que esses dados poderiam causar algum prejuízo para o produtor rural não na questão ambiental, não na contribuição que o produtor rural teria obrigatoriamente a dar. Até porque o Código Florestal manteve as porcentagens de APP, as porcentagens de Reserva Legal como no Código anterior, mas a utilização desses dados que seriam declarados dentro do Cadastro seria usada contra o produtor rural para questão de embargos, multa e tudo mais. No começo a gente foi contra, durante as negociações e durante todo o processo de regulamentação desse ato, do Cadastro Ambiental Rural, a gente entendeu que era necessário mesmo que o cadastro ambiental existisse para dar o endereço ao produtor rural, saber aquele que tem a posse e o uso do solo de forma legal, daquele que não estavam usando, que eram produtores rurais não tinham essa capacidade, na verdade porque isso é uma questão de oportunidade de utilização da sua terra, separando propriedade rural de grileiro, madeireiros ilegais, mineradores ilegais e tudo aquilo (Entrevista_BR_08).

No texto final do Código Florestal, o conceito e as normas atribuídas ao CAR incorporaram o entendimento das ideias e interesses do fórum socioambientalista e de uma parte do fórum da comunicação política favorável ao instrumento. Conceitualmente, o CAR é indicado como sendo o “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012a). No texto da Lei, foi instituído que para a inscrição no Cadastro seriam necessárias três informações essenciais para a operacionalização do instrumento: a) a identificação do proprietário ou possuidor rural; b) a comprovação da propriedade ou posse; e c) a identificação das informações ambientais do imóvel, as quais seriam apresentadas, por meio de planta⁶⁰ e memorial descritivo. Entre tais informações figuram, ainda, as coordenadas geográficas de ao menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, da Reserva Legal. Ademais, o CF atribuía a obrigatoriedade de cadastramento da propriedade no prazo de um ano a contar da data da implantação do CAR (BRASIL, 2012a). O prazo poderia ser prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do chefe do poder executivo, ou seja, da presidência da república.

Na época da revisão do CF, o CAR era um instrumento reconhecido nas políticas ambientais de alguns estados e ainda no Programa Mais Ambiente desenvolvido na esfera federal. Durante as discussões se manifestava, no entanto, a preocupação de utilização do Cadastro Ambiental Rural para fins de regularização fundiária. No discurso de algumas entidades do fórum socioambientalista evidenciava-se, por exemplo, a associação inquietante do CAR à grilagem de terras na Amazônia. A fim de responder a tais apreensões, foi incorporado ao texto do Código Florestal, de maneira explícita que “o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse” (BRASIL,

⁶⁰ Representação gráfica plana, em escala mínima de 1:50.000, que contenha particularidades naturais e artificiais do imóvel rural (BRASIL, 2012e).

2012a). O registro no CAR tampouco eliminaria a necessidade de cumprimento da legislação fundiária vigente.

Conforme abordado por membro do fórum socioambientalista durante audiência pública em 2009, o CAR era utilizado no estado de Mato Grosso como parte do processo de regularização ambiental de propriedades rurais (assunto que será retomado no capítulo 6). Nesse sentido, inspirado no que acontecia em Mato Grosso, no CF foi estabelecido um “fluxo” de regularização ambiental, que se inicia com a inscrição no CAR e é concluído com o cumprimento das normas estabelecidas no PRA. Nos termos manifestados pelo então Senador Blairo Maggi (PP-MT) no documentário “Lei das Águas”, “praticamente o Código Florestal, na essência da conservação, da produção, etc., é uma cópia do que foi feito no Mato Grosso, no MT Legal [Programa MT Legal]. Com algumas coisas a mais que nós não podíamos fazer na época porque a legislação federal nos impedia de a gente avançar”.

Sobre o PRA, um dos entrevistados do fórum agropecuário atribui a reivindicação de adesão das propriedades ao Programa às ideias e interesses desse coletivo.

O PRA, para conseguir que as obrigações de recuperação de passivos ambientais tivessem uma regra de recomposição ou uma base legal, para que ela fosse garantida durante todo o processo de recuperação. Então, o PRA, ele também entrava [nas discussões], tanto que a gente passa durante esse marco legal do Código Florestal, da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta, que já vinha ocorrendo de maneira informal entre Ministério Público e os produtores rurais, passa a existir o Termo de Compromisso que dá início ao PRA e que garante todas aquelas ações e flexibilizações que o Código teve, para que a gente pudesse vencer esse passivo ambiental.

Então, o PRA também foi uma atuação nossa, já que vai ter um Cadastro Ambiental Rural, que haja regras para essa reconstituição e essa retomada desse passivo ambiental. Então, o PRA vem junto, como instrumento complementar ao Cadastro Ambiental Rural, tanto que para aderir você tem que aderir ao Cadastro Ambiental Rural. E, ele [o PRA] dá aos estados, que tão importante quanto a aprovação da 12.651, foi a Lei Complementar 140 que deu também o âmbito das ações ambientais federais, estaduais e municipais a competência a esses entes. Então, conjugado os dois [CAR e PRA], o PRA mostra que existe uma forma de regularizar, regulamenta as formas de recomposição dos passivos ambientais e garante que seja cumprido até que o passivo seja recomposto e garante aos estados definir como isso seria (Entrevista_BR_08).

O PRA foi, assim, conceitualmente expresso no CF como sendo “um conjunto de regras e instrumentos por meio dos quais proprietários e possuidores poderão promover a regularização ambiental de áreas consolidadas em APP e reserva legal que foram ocupadas com atividades agrossilvipastoris antes de 22 de julho de 2008”

(CHIAVARI; LOPES, 2016, p. 27). O acesso a esse instrumento da ação pública é, então, reconhecido como sendo um direito de todos os proprietários, desde que tenham realizado a inscrição prévia do imóvel rural no CAR.

De modo geral, conforme demonstra a figura 18, a regularização ambiental estabelecida pelo CF se inicia com a inscrição da posse ou propriedade no CAR. Etapa essencial para a regularização ambiental do imóvel. Trata-se, portanto, da “porta de entrada” para o acesso aos demais instrumentos, entre eles o PRA (CHIAVARI; LOPES, 2016; OLIVEIRA; THUAULT; BUTTURI, 2016). Realizada a inscrição no CAR, as informações fornecidas passam por análise dos órgãos ambientais estaduais responsáveis por aprovar a localização da RL e demais informações ofertadas pelo cadastrante. Em função do resultado da análise, a inscrição poderia seguir caminhos diferentes:

1) não havendo problemas de sobreposição com outras posses ou propriedades rurais e atendendo o imóvel aos requisitos da lei em relação à preservação ambiental, não haveria a necessidade de adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA); e,

2) em caso de identificação de passivos ambientais, posseiros e proprietários deveriam aderir ao Programa de Regularização Ambiental, bem como promover a recuperação do passivo ambiental.

No CF são atribuídas, no entanto, especificidades à agricultura familiar (as quais serão retomadas no capítulo 5). Por ser assim, foram estabelecidas diferenças de tratamento nas instituições para a regularização ambiental dos imóveis rurais pertencentes a essa categoria social.

Figura 18- Etapas da regularização ambiental de acordo com o Código Florestal (Lei 12.651/2012) para imóveis com passivo ambiental



Fonte: Oliveira, Thuault e Butturi (2016).

Dessa forma, conforme trata o conceito de “instrumentação da ação pública”(LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a), é perceptível o uso dos instrumentos, técnicas e ferramentas no Código Florestal com o objetivo de materializá-lo e

operacionalizá-lo. Além disso, a noção de “ação pública” adotada nessa tese demonstra serem evidentes as interações entre os atores sociais de diferentes fóruns de produção de ideias, na defesa de suas ideias (FOUILLEUX 2000, 2011) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) para a tomada de decisão relacionadas aos IAPs. Evidencia-se ainda que a escolha dos instrumentos não foi pautada puramente por questões técnicas, havendo uma dimensão política no aceite ou na recusa dos IAPs durante as discussões. As disposições para o reconhecimento ou não dos instrumentos estavam fundamentadas em condições antecedentes, baseadas em uma estrutura analítica “dependente de caminho” (MAHONEY, 2001). É necessário, ainda, considerar que o terceiro Código Florestal seguiu uma trajetória de caminho reafirmando instrumentos da ação pública restritivos à plena exploração da vegetação nativa na tentativa de manutenção de áreas protegidas (APP e RL) dentro das posses e propriedades privadas. O terceiro documento flexibilizou, contudo, a aplicação de instrumentos punitivos as infrações ambientais instituídas na Lei de Crimes Ambientais. No entanto, o dispositivo inovou ao definir para os IAPs o duplo objetivo de controle e monitoramento interno a cada posse ou propriedade privada - é o caso do CAR-, assim como a recuperação de áreas degradadas em desacordo com as normas - é o caso do PRA. Nota-se, portanto, que o terceiro Código Florestal, observou tanto a reprodução do padrão institucional do primeiro e segundo Códigos Florestais, como propôs mudança no padrão institucional adicionando IAPs de tipologias diferentes do que havia até então. O novo documento caracteriza, por assim dizer, um novo tipo de racionalidade política na forma de exercício do poder (FOUCAULT, 1978). Tal racionalidade estava pautada pela tecnificação da ação pública ambiental e pela ampliação do domínio do Estado sobre as informações de uso e ocupação do solo nas posses e propriedades privadas.

Apesar da presença de múltiplos instrumentos (Cf. capítulo 2), é inquestionável a importância atribuída ao Cadastro Ambiental Rural⁶¹, considerado não apenas “indispensável para o funcionamento da nova Lei Florestal” (SILVA; MARQUES; SAMBUICHI, 2016, p. 14) como também “a principal ferramenta da nova legislação ambiental” (LOPES *et al*, 2016, p. 185). Merece ainda destaque que foi em um contexto de revisões de normas e intensas discussões que emergiram os

⁶¹ Porém, é importante considerar que a implementação de todos os instrumentos é imprescindível para o cumprimento do Código Florestal como um todo.

IAPs na terceira versão do Código Florestal. Apesar de a Lei 12.651/2012 estabelecer instituições exógenas mais gerais aos instrumentos CAR e PRA (Cf. figura 8, capítulo 2), apresentando um fluxo de ações (Cf. figura 18), relativamente simples para a implementação da norma de cunho mais geral, o procedimento de como seria o desenho dos instrumentos da ação pública analisados nessa tese, também foi influenciado por instituições endógenas formuladas após o Código Florestal (Cf. capítulos 5 e 7). Tais instituições foram estabelecidas por meio de decretos, pareceres técnicos, portarias e instruções normativas formuladas predominantemente pelo poder executivo, mas também por recomendações de ministérios públicos e decisões do STF. Essas normas formam o quadro de instituições endógenas e específicas aos IAPs, que os regulam no contexto federal e nos estados.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo apresentou a trajetória das ações públicas ambientais brasileiras, com ênfase nos três Códigos Florestais, enfatizando as ideias, interesses e as instituições que orientaram sua formulação, buscando, ainda, localizá-las no tempo. Evidencia-se que o primeiro Código Florestal representou um “momento crítico” dessa ação pública ambiental, uma vez que passou a limitar o direito de propriedade privada ao cumprimento da legislação vigente. O conjunto de normas regulou também o comportamento da ação humana em relação às florestas existentes no território nacional, instituindo-as como bem de interesse comum. Nesse sentido, passou-se de um período em que havia plena exploração dos bens naturais para um novo momento em que as instituições propõem a proteção de florestas em áreas privadas. Para tanto, foram sendo criados instrumentos restritivos à exploração e que impulsionaram a criação de áreas protegidas. No segundo Código Florestal, por sua vez, as “mudanças endógenas incrementais” consolidaram os conceitos de áreas de preservação permanente e reserva legal e delimitaram medidas específicas para essas áreas de preservação ambiental internas às posses e propriedades privadas brasileiras. Reproduziu-se, ainda, instrumentos da ação pública que buscavam promover a restrição à exploração da vegetação nativa em área de posses e propriedades privadas.

Durante o período de vigência do segundo CF, refletiu-se as ideias e interesses em voga na década de 1980. Nesse contexto, novas ações públicas foram formuladas, com destaque para a Política Nacional de Meio Ambiente (1981) e para a promulgação da Constituição Federal (1988). Por sua vez, essas ações públicas sinalizaram “momentos críticos” na gestão ambiental. Elas impulsionaram a descentralização da gestão ambiental para estados, Municípios e Distrito Federal e contribuíram para a criação e fortalecimento de um cenário com novos atores sociais pertencentes aos entes subnacionais, aos movimentos sociais, às organizações socioambientalistas, às associações e conselhos de classe, entre outros.

No final dos anos de 1990, observa-se a criação de novos instrumentos da ação pública que estabeleceram penas para aqueles descumprissem o disposto nas normas ambientais, com destaque para as penalidades previstas na Lei de Crimes ambientais e decretos regulamentadores. Tais mudanças podem ser atribuídas à evolução das discussões sobre meio ambiente nas esferas nacional e internacional ainda nos anos de 1980. As transformações foram pautadas, principalmente na entrada de novos atores sociais nas discussões, atores que passaram a compor os fóruns de produção de ideias e de comunidade de políticas públicas.

Destaca-se que, tanto na primeira, como na segunda versão do Código Florestal, ideias fundamentadas pelos fóruns da comunicação política e científico foram defendidas e apreendidas nas normas. Ambos os códigos estiveram em vigência em um contexto político em que predominou a implantação de medidas de crescimento econômico em detrimento das ações públicas ambientais. Se por um lado, as instituições ambientais se mostravam severas quanto ao cumprimento das normas, por outro, as medidas voltadas ao crescimento econômico estimulavam infrações por parte da sociedade e do próprio Estado. Além disso, ambas as ações públicas também são caracterizadas pela invisibilidade da “pequena” propriedade uma vez que, de modo geral, estabeleciam instrumentos e instituições genéricas aplicáveis, portanto, a todas as posses e propriedades rurais brasileiras. Somente no final da década de 1990 e início dos anos 2000 a partir das mudanças endógenas incrementais, formuladas no mesmo período que em ocorreu a criação de outras políticas públicas para a agricultura familiar (caso do Pronaf, por exemplo), que o segundo Código Florestal incorporou a noção de “pequena” propriedade rural ou posse rural familiar, definindo normas diferenciadas para essas áreas.

No terceiro CF, observa-se a emergência de um novo momento da ação pública ambiental federal, o qual é caracterizado pela ampliação do debate em torno de Instrumentos da Ação Pública. A discussão é pautada pela necessidade de modernização tecnológica por meio de IAPs mais eficientes que contribuam para a operacionalização da ação pública como um todo. Os novos instrumentos carregam consigo diferenças singulares se comparado ao que se havia estabelecido até então. A terceira versão do código caracteriza, assim, uma nova forma de regulação da relação Estado/sociedade ao adicionar noções de controle e monitoramento internos a cada posse ou propriedade privada, no caso do CAR, bem como a recuperação de área degradadas em desacordo com as normas, no caso do PRA. É nesse contexto que foram instituídos os instrumentos CAR e o PRA na terceira versão do CF, os quais já vinham sendo implementados em estados da Amazônia legal, como foi o caso de Mato Grosso. Ademais, o período de discussão da revisão do terceiro Código Florestal ocorreu de forma paralela ao reconhecimento institucional da agricultura familiar, incorporando o conceito também na ação pública ambiental com a reprodução de normas específicas para os agricultores e agricultoras dessa categoria social, conforme será abordado no capítulo a seguir.

5 A AGRICULTURA FAMILIAR, O CÓDIGO FLORESTAL E A CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO FEDERAL

Esse capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa empírica no tocante ao modo como as ideias, interesses e instituições relacionadas aos instrumentos da ação pública CAR e PRA tratam, em âmbito federal, as especificidades da agricultura familiar.

Importa considerar que com a aprovação da terceira versão do Código Florestal em abril de 2012 no legislativo federal, iniciou-se um novo momento de diálogo sobre a ação pública ambiental no Brasil. Esse momento foi caracterizado por três frentes de discussão envolvendo resistência, propostas e mobilizações pró e contra a nova versão do Código. Nota-se, primeiramente, as reações imediatas que levaram à campanha “Veta Dilma/Veta tudo Dilma”¹. Em um segundo momento, no ano de 2013, foram propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)² pela Procuradoria Geral da República (PGR) e uma³ pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol). Em 2016, foi sugerida uma⁴ Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) pelo Partido Progressista (PP). A terceira frente foi iniciada através de uma mobilização para a implementação do terceiro CF com a formulação de instituições endógenas que regulassem os instrumentos. Nessa tese, tal processo de concepção é entendido como o momento de construção do desenho dos IAPs, que antecede a implementação para o público alvo da ação pública, no caso os posseiros e os proprietários rurais brasileiros.

Como será visto nesse capítulo, a defesa da “bandeira” pela implementação do CF passou a unificar o discurso de diferentes fóruns de produção de ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) em prol do objetivo comum de implementar a ação pública ambiental. No entanto, diferentes ideias e interesses foram mobilizados na perspectiva de contribuir com o processo de construção dos IAPs. Desse modo, a fase de concepção dos instrumentos contou com a participação de membros dos diferentes fóruns de produção de ideias identificados na tese, sendo eles: o da comunicação política, o da agricultura familiar, o da agropecuária, o

¹ Mais informações podem ser obtidas na matéria publicada pela Fundação SOS Mata Atlântica em maio de 2012: <https://www.sosma.org.br/noticias/sociedade-pede-veto-a-dilma/>.

² ADI de nº 4.901, 4.902 e 4.903.

³ ADI nº 4.937.

⁴ ADC nº 42.

socioambientalista, o científico, o das entidades de classe profissional e o da tutela ambiental. Com as eleições de 2018, entretanto, houve uma mudança no cenário político do país que levou, notadamente, à substituição dos atores sociais que passaram a compor o fórum da comunicação política. Muitas das discussões em curso no momento foram interrompidas, ficaram inconclusas (sem a formalização em publicações de marcos legais como portaria, instrução normativa) ou assumiram novos contornos. A complexidade das transformações ocorridas certamente demandará outras pesquisas e investimentos empíricos com o referencial teórico adotado nessa tese para a compreensão desse novo momento dos IAPs e da ação pública ambiental como um todo.

Diante do acima exposto, esse capítulo tem como elemento norteador a busca pelo entendimento de como ideias e interesses relacionados à agricultura familiar foram incorporados às instituições endógenas dos IAPs após a revisão do CF, na esfera federal. Para alcançar esse propósito, o capítulo está dividido em sete subseções. A primeira parte analisa a incorporação da categoria social da agricultura familiar ao Código Florestal. A segunda apresenta as normas endógenas ao CAR. A terceira subseção versa sobre as ideias e interesses relacionados à agricultura familiar que foram incorporados às instituições do CAR. A partir do poder atribuído ao CAR, a quarta seção se debruça sobre outras discussões que permeiam a construção desse IAP em âmbito federal, as quais apresentam potencial interessante para orientar novas pesquisas sobre o instrumento. Na quinta parte são discutidos ideias e interesses que circundam as instituições do PRA no que se refere à agricultura familiar. Já na sexta seção são apresentados os resultados da implementação dos IAPs que se refletem no número de posseiros e proprietários rurais que possuem acesso aos instrumentos CAR e PRA. Por fim, são apresentadas as considerações finais do capítulo que retomam os elementos essenciais tratados ao longo do texto.

5.1 A AGRICULTURA FAMILIAR NO CÓDIGO FLORESTAL

Ao longo da trajetória da revisão do Código Florestal, importa oferecer como informação inicial o fato de não haver no PL 1.876/1999⁵ qualquer menção à

⁵ Tema abordado no capítulo anterior e que mais tarde foi convertido no terceiro Código Florestal.

“pequena propriedade”, “posse rural familiar” e/ou agricultura familiar. O referido projeto de Lei, mencionava apenas instituições diferenciadas para populações tradicionais e disciplinava, notadamente, o uso de Áreas de Preservação Permanente (Art. 03)⁶. Tal norma reproduz, portanto, o padrão institucional (MAHONEY, 2001) encontrado na Constituição Federal, bem como em outras ações públicas da época que reconheciam a existência de tais grupos sociais (Cf. capítulo 3). Em 2000, a expressão “pequena propriedade ou posse rural familiar” foi incorporada à Medida Provisória nº 1.956-50/2000. O conceito foi posteriormente reiterado nas demais MPVs que alteraram o segundo Código Florestal até a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que foi revogada na ocasião da aprovação da terceira versão do CF (Cf. capítulo 4). A definição atribuída à categoria social na ação pública ambiental perpassava, entretanto, critérios como trabalho, renda e, principalmente, medidas de áreas, estabelecendo, por exemplo, em 150 hectares a área máxima para propriedades ou posses localizadas nas regiões da floresta amazônica e no Pantanal. Em seguida, a Lei se ocupará de estabelecer dimensões máximas para imóveis não localizados nestas regiões. A título de exemplo, a área da “pequena propriedade rural ou posse rural familiar” deveria ser inferior a 50 ha para a região semiárida e a 30 ha para as demais regiões do país.

I - pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere:

- a) cento e cinquenta hectares se localizada nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou sul-mato-grossense;
- b) cinquenta hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão; e
- c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do País (BRASIL, 2000b).

Importa lembrar que naquela época as medidas provisórias eram atos promovidos exclusivamente pelo poder executivo, refletindo, portanto, ideias e interesses do fórum da comunicação política. Assim sendo, apesar de a definição incorporada ao segundo CF ser diferente do que mais tarde foi instituído na Lei da

⁶ 3º [...] § 2º As populações tradicionais poderão utilizar as Áreas de Preservação Permanente previstas no inciso 1, alíneas “a” e “b” e incisos II, III e IV do art. 1º desta lei para atividades de subsistência, não se exigindo a autorização prevista neste artigo.

Agricultura Familiar, a conceituação indicou a existência de ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) voltados ao reconhecimento dessa categoria social, definindo, por conseguinte, regras diferenciadas à categoria na ação pública ambiental. A MPV nº 1.956-50/2000 pode ser considerada uma referência importante para a agricultura familiar no que se refere ao seu reconhecimento institucional por ressoar ideias do marco normativo do Pronaf (Decreto nº 1.946/1996), que mais tarde passaram a compor a Lei da Agricultura Familiar (Cf. capítulo 3).

A discussão da revisão do Código Florestal correu de forma paralela ao debate que resultou na outorga da Lei da Agricultura Familiar. Em ambos os casos, acontecimentos ocorridos na década de 1990 marcaram a “trajetória de caminho” (MAHONEY, 2001) até a determinação das ações públicas e a incorporação do conceito de “agricultura familiar” da Lei 11.326/2006 na terceira versão do Código Florestal. O reconhecimento da agricultura familiar como categoria adveio, certamente, das pressões realizadas pelas mobilizações dos movimentos sociais nas décadas de 1980 e 1990 (Cf. capítulo 3), pelo desenvolvimento de pesquisas e publicação de estudos que discutiam o lugar desses agricultores no desenvolvimento rural⁷, bem como pela formulação do Pronaf em 1996. Ocorria no mesmo período o debate acerca da revisão da ação pública ambiental, impulsionado pelo aumento do desmatamento na Amazônia em 1995, assim como pela formulação da Lei de Crimes Ambientais (1998) e seu decreto regulamentador (1999) (Figura 19).

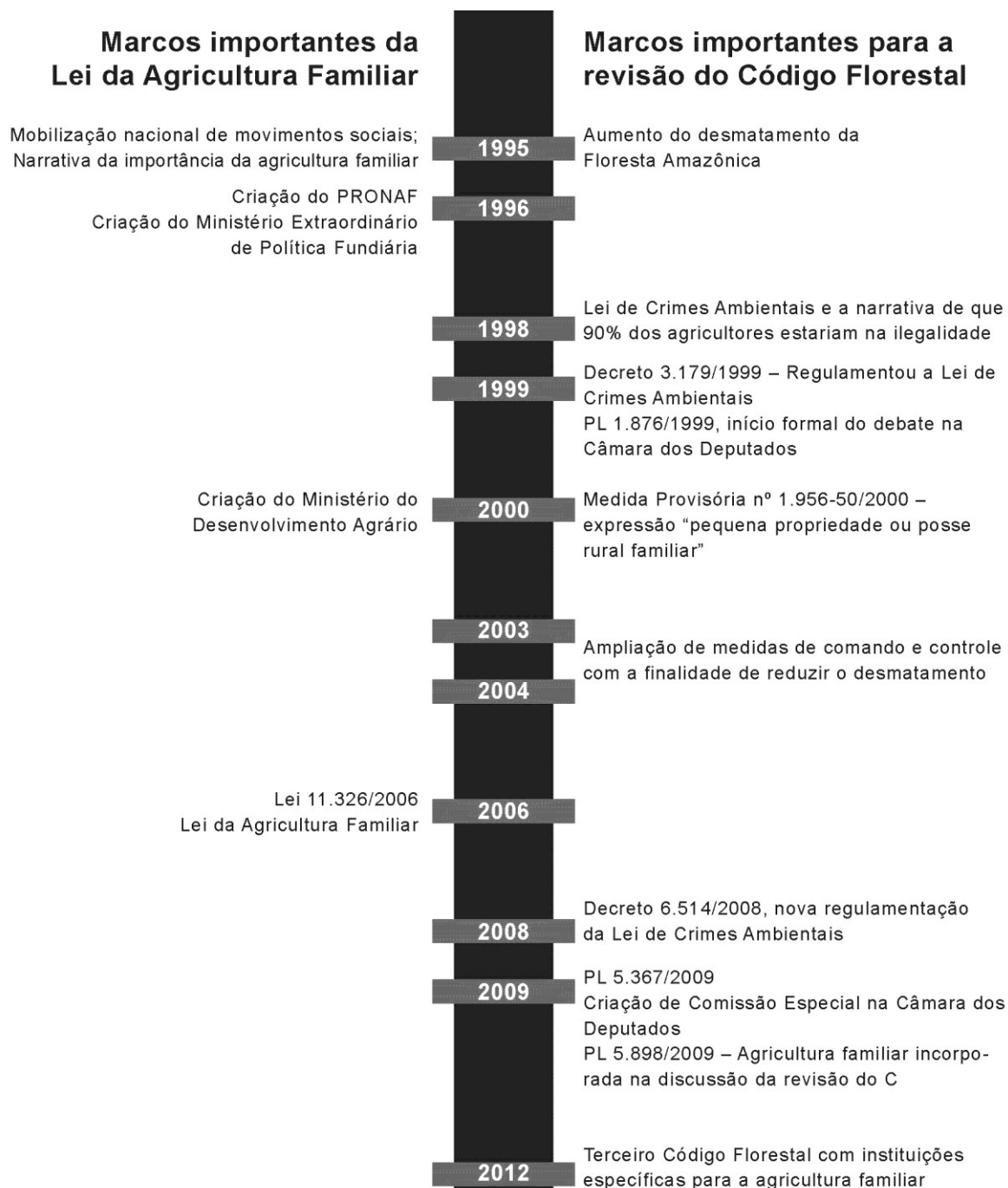
A “trajetória de caminho” (MAHONEY, 2001) que vinha se estabelecendo nas discussões evidencia, portanto, ter início nos anos 2000 a institucionalização das ideias que abriram espaço para que a discussão ambiental fosse colocada em pauta. Se para o debate acerca da agricultura familiar, o ano de 2006 foi o “divisor de águas” com a formulação da Lei da Agricultura Familiar (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2019), no que concerne à relação entre a categoria social e o ambiente, foi através da Medida Provisória nº 1.956-50, de 2000 que o Código Florestal incorporou a expressão “pequena propriedade ou posse rural familiar”, ainda na segunda versão da Lei.

⁷ Entre esses estudos cita-se Kageyama e Bergamasco (1989) e Wanderley (1996).

Dando sequência às discussões sobre a ação pública ambiental, o aumento do desmatamento na Amazônia nos anos 2003 e 2004 (Cf. figura 17, capítulo 4) contribuíram para a ampliação de medidas de comando e de controle com a finalidade de reduzir as taxas anuais de retirada da vegetação na Amazônia Legal. Mais tarde, em 2008, a publicação do Decreto 6.514/2008 contribuiu para aumentar a pressão em direção da revisão do CF, levando à proposição do PL 5.367/2009 e à criação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Nota-se, entretanto, que o Projeto de Lei não fazia menção à agricultura familiar, tampouco a ideias que propusessem a criação de um regime diferenciado para o tratamento da categoria social na política ambiental. As análises conduzidas ao longo dessa tese indicam que a ideia passou a ser defendida nas instituições formais a contar do Projeto de Lei 5.898/2009, de autoria dos Deputados Assis do Couto (então filiado ao PT-PR) e Anselmo de Jesus (PT-RO).

Importa destacar que o PL 5.898/2009 propôs alterar a redação de dispositivos inclusos no segundo CF pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Tratava-se de redefinir o conceito de pequena propriedade ou posse rural de forma a adequá-lo ao que havia sido deliberado na Lei da Agricultura Familiar. Nesse sentido, para a presente investigação doutoral, o PL marca a reprodução institucional (MAHONEY, 2001) do reconhecimento da categoria social “agricultura familiar” pelas instituições das ações públicas ambientais (notadamente, na discussão da terceira versão do CF) pela incorporação do conceito à Lei 11.326/2006. Além disso, importa frisar que, o PL propunha, ainda, a inserção de normas diferenciadas para o tratamento da “pequena propriedade ou posse rural” e/ou dos imóveis com dimensões de até quatro módulos fiscais (o texto do PL utilizou ambas denominações) daquelas aplicadas aos demais imóveis rurais brasileiros.

Figura 19 - Marcos importantes da Lei da Agricultura Familiar e da revisão do Código Florestal referentes ao reconhecimento institucional nas ações públicas



Fonte: Elaborada pela autora.

Deve-se lembrar que a revisão do Código Florestal ocorreu sob fortes polarizações e conflitos marcados pela coalizão de interesses. Naquele contexto, organizações representativas da agricultura familiar também se envolveram nas discussões, defendendo ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) próprios. Ao mesmo tempo, atores sociais que defendiam a revisão do Código Florestal (notadamente, integrantes da Bancada

Ruralista), argumentavam que as normas ambientais penalizavam os “pequenos agricultores”. Indicava-se, ainda, que o Código Florestal, tal como estava expresso, criminalizava os agricultores familiares pela ocupação de áreas de preservação permanente (notadamente, às margens de cursos d’água e encostas de morros). O código os penalizaria também pela falta de regularização das reservas legais junto aos cartórios nos termos do que estava normatizado desde a Lei nº 7.803/1989, que havia alterado o CF de 1965 (MIRANDA, 2011; PERES, 2016). O discurso promovido por alguns atores sociais indicava, assim, que a revisão do Código Florestal seria benéfica para os agricultores familiares.

Na época da revisão do CF, o então ministro de meio ambiente, Carlos Minc (27/05/2008 a 31/03/2010), se aproximou de organizações representativas da agricultura familiar. Em sua participação no 15º Grito da Terra realizado pela Contag, o ministro mencionou concordar com a instituição de regras diferenciadas no CF que atendessem às necessidades da categoria social agricultura familiar, sem, entretanto, “tratar de maneira igual os desiguais” (PERES, 2016). Dito de outro modo, não se tratava, segundo ele, de estender o mesmo tratamento aos grandes proprietários e latifundiários (PERES, 2016). Na ocasião, o então presidente da Contag, Alberto Broch, que também participava do evento, afirmou que o movimento era solidário ao Ministério do Meio Ambiente na luta pela adequação do Código Florestal aos interesses da agricultura gestada pela família (BRASIL, 2009c). Broch sinalizou, ainda, que a categoria social pretendia associar a preservação do meio ambiente a uma nova cultura de produção de alimentos mais consciente e sustentável. Entre as organizações que participaram do Grito da Terra estavam a Contag, bem como federações e sindicatos vinculados à Confederação.

Apesar das diferenças no tratamento dos “pequenos agricultores”, a defesa de regras diferenciadas para a agricultura familiar encontrou certo consenso na discussão entre os ruralistas e algumas organizações representativas da agricultura familiar, que apoiavam a revisão do CF (LOPES, 2013). Tendo como base o referencial teórico adotado nessa tese, pode-se aludir que tanto membros do fórum da agropecuária como do fórum da agricultura familiar defenderam ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) que beneficiavam de alguma maneira a agricultura familiar. Se por um lado havia uma aproximação entre o governo e a Contag quanto à defesa de mudanças no CF e instituições diferenciadas para a agricultura familiar, por outro, havia também

organizações representativas de agricultores(as) familiares contrárias à reforma do Código Florestal. A discussão evidenciou, portanto, um choque de ideias e interesses que divergiam entre os próprios membros do fórum da agricultura familiar.

A articulação entre os movimentos sociais contrários à reforma do CF estabeleceu alianças com outras organizações. Esse foi o caso da união entre a Via Campesina, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Inca (CNASI) e as organizações ambientalistas, como o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS). Tais organizações foram responsáveis pela criação da Aliança Camponesa Ambientalista em Defesa da Reforma Agrária e do Meio Ambiente em 2009 (MOURA, 2014). Mais tarde, a Aliança se uniu a uma série de outros movimentos e organizações como Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação brasileira de imprensa e diversas organizações ambientalistas (MOURA, 2014). Através dessa congregação de interesses, foi criado o Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável (MOURA, 2014)⁸. Essas organizações se opunha e mesmo negava a necessidade de alteração do CF, sendo, contudo, a favor da “[...] definição de uma posição governamental de estímulo e proteção dos bens comuns ambientais e das formas de utilização da natureza com elementos emancipatórios” (MOURA, 2014, p. 15). Diante disso, as pautas apresentadas articulavam-se em torno da geração de renda aliada à utilização sustentável das florestas (MOURA, 2014), à defesa de práticas agroecológicas, de policultivos, de sistemas agroflorestais e da utilização sustentável e integrada dos bens naturais (LOPES, 2013).

A grande polarização entre ambientalistas *versus* ruralistas que se manifestava ao longo da revisão do CF invisibilizou a divisão interna entre as organizações representativas da agricultura familiar na defesa de ideias e interesses próprios e, por vezes, divergentes. Ademais, organizações como a Conaq (Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos) não participaram da discussão da revisão do CF. A Coordenação reivindicou, mais tarde, tanto a participação na

⁸ Outros coletivos de organizações foram criados ao longo do processo político da revisão do CF. É o caso da SOS Floresta (2010), composto por organizações socioambientalistas, cujas ações estavam diretamente associadas à defesa do meio ambiente e aos direitos sociais (LOPES, 2013).

agenda após a aprovação da ação pública, momento em que subia o tom das mobilizações “Veta Dilma”, como a participação no processo de construção dos instrumentos da ação pública, principalmente do CAR para PCTs.

Como resultado das discussões, a terceira versão do Código Florestal acompanhou o debate que vinha ocorrendo ao longo dos anos quanto ao reconhecimento da agricultura familiar e incorporou ao marco legal o tratamento diferenciado para posses e propriedades rurais pertencentes a essa categoria social (Capítulo XII - artigos 52 ao 58). A nova versão do documento manteve, entretanto, a definição operacional que havia sido instituída pela Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006). Nos termos do Código Florestal aprovado em maio de 2012 (inciso V do caput do art. 3º), a agricultura familiar foi conceituada como “pequena propriedade ou posse rural familiar”, sendo ainda incorporadas ao texto as terras indígenas demarcadas, bem como as demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais. Ainda conforme o parágrafo único do Código Florestal, as normas determinadas também devem ser consideradas para propriedades e posses dimensionadas em até quatro módulos fiscais, que desenvolvam atividades agrossilvipastoris. Para esses imóveis, desconsidera-se o cumprimento dos demais critérios adotados para o enquadramento na categoria social da agricultura familiar, previstos na Lei nº 11.326/2006, a saber, a origem da renda predominante da propriedade e a primazia do trabalho familiar na gestão do imóvel (Cf. capítulo 3). Dessa forma, a medida da área passou a ser o critério essencial para a adesão das posses e propriedades rurais ao regime simplificado adotado na ação pública ambiental.

Art. 3º Pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no **art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006.**

[...]

Parágrafo único. **Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris**, bem como às terras indígenas demarcadas⁹ e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território ele (BRASIL, 2012a, grifos nosso).

⁹ Os termos demarcadas e tituladas estão tachados porque deixaram de compor a redação do Código Florestal após julgamentos das Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.903.

Importa destacar que as normas determinadas na terceira versão do Código Florestal passaram por mudanças incrementais por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903, proposta em janeiro de 2013 pela Procuradoria Geral da República (PGR), e julgada em fevereiro de 2018 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em razão da ação movida pelo fórum da tutela ambiental junto ao STF, os termos “demarcadas” e “tituladas” que se referem, respectivamente, ao processo administrativo de demarcação de terras indígenas e territórios de povos e comunidades tradicionais, foram excluídos do novo texto do Código Florestal. A partir da exclusão dos termos, o tratamento diferenciado atribuído pela ação pública às propriedades de até quatro módulos fiscais também se estenderia às terras indígenas e áreas de povos e comunidades tradicionais do país, independentemente do estágio de demarcação da área (Cf. capítulo 3).

Quanto às normas dirigidas à agricultura familiar aplicáveis aos imóveis de até quatro módulos fiscais, as mesmas simplificaram a inscrição no CAR, bem como a intervenção ou supressão da vegetação em áreas de APPs ou de Reserva Legal com vistas ao desenvolvimento de atividade de baixo impacto ambiental (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015). Outras regras concedidas pelo Código Florestal a essa categoria social se referem, notadamente:

- a) à obrigatoriedade de apoio técnico e jurídico à regularização ambiental da agricultura familiar por parte do poder público, seja esse apoio no momento da inscrição no CAR, seja para registro da Reserva Legal no cadastro (Art. 53) ou ainda no fomento à preservação ambiental nas posses e propriedades desses agricultores (Art. 58);
- b) à possibilidade de computar à área de Reserva Legal os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais (compostos por espécies exóticas) cultivados em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas em sistemas agroflorestais (Art. 54);
- c) ao procedimento simplificado para inscrição no CAR, que consistia na obrigatoriedade de apresentar a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da posse e croqui¹⁰ indicando o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal (Art. 55);

¹⁰ Croquis são traços simples, sem grande nível de detalhamento, podendo, inclusive, ser elaborados a mão.

- d) ao procedimento simplificado para o licenciamento ambiental de Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) (Art. 56 e Art. 57);
- e) à concessão de “perdão” às retiradas de vegetação da Reserva Legal ocorridas antes de 22 de julho de 2008 para as posses e propriedades da agricultura familiar, mesmo em situações em que o remanescente de vegetação nativa estivesse em percentuais inferiores ao estabelecido pelo marco legal (Art. 67). Dito de outro modo, a partir dessa norma, as reversas legais desses imóveis passaram a ser constituídas com a área ocupada com vegetação nativa em 22 de julho de 2008. Contudo, a norma vetou novas conversões de áreas com vegetação nativa para uso alternativo do solo.

A expansão das ideias e interesses relacionados à agricultura familiar aos imóveis com até quatro módulos fiscais, desencadeou uma série de reações de diferentes atores sociais, notadamente, no que se refere ao “perdão” ao desmatamento de áreas de Reserva Legal. Conforme consta no documentário “A Lei da Água”, tal decisão foi recebida com críticas por membros dos fóruns socioambientalista, da tutela ambiental, da comunicação política e científico. Ainda durante as discussões da revisão do CF, estudos partiram do fórum científico evidenciando que o Código Florestal não representava um entrave para o desenvolvimento da agricultura familiar (FREITAS; MARQUES, 2011). Por essa razão, os mesmos estudiosos definiram como “armadilhas da diminuição de exigências” o que vinha sendo sugerido pelo projeto de substituição ao conjunto de normas vigente na época (SPAROVEK *et al.*, 2011). Por ser assim, seria justo isentar da recomposição da reserva legal parte dos agricultores familiares, havendo, contudo, a prerrogativa de análise quanto à razoabilidade de se fixar em quatro módulos fiscais a área das propriedades rurais que passariam a ser isentas d exigibilidade de recomposição da vegetação nativa (SPAROVEK *et al.*, 2011).

Nada mais lógico do que isentar esta parcela dos produtores da exigência de RL, que concorre diretamente com o uso eficiente da terra - que já é pouca -, consumindo parte dela para preservação. Portanto, o erro estaria apenas na dose e na extensão do benefício para áreas maiores, que isenta não só os pequenos produtores, mas também uma pequena parte importante dos maiores (SPAROVEK *et al.*, 2011, p. 127).

O caso de Mato Grosso serve, assim, de exemplo dessa igualdade de tratamento que acaba por beneficiar a grande propriedade. Nesse sentido, apenas

para o critério de área para fins de enquadramento da agricultura familiar, há municípios em que imóveis rurais com 400 hectares (Cf. figura 13 do capítulo 2) são considerados pertencentes a essa categoria social no que se refere à implementação da ação pública ambiental. Portanto, esses posseiros e proprietários rurais se beneficiam da inscrição simplificada no CAR, normas diferenciadas no PRA e demais instituições que se aplicam aos imóveis de até quatro módulos fiscais.

5.2 INSTITUIÇÕES ENDÓGENAS AO CAR

Após serem criados e terem as instituições exógenas definidas pelo Código Florestal de 2012 (Cf. capítulo 4), os instrumentos CAR e PRA foram regulamentados a partir de mudanças endógenas incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010). Muitas são as instituições exógenas e endógenas que regulam esses instrumentos da ação pública (Cf. quadro 1 e figura 8, capítulo 2). Tais instituições foram definidas por meio de decretos, portarias, instruções normativas, medidas provisórias convertidas em leis ordinárias, assim como outros dispositivos formulados predominantemente pelo fórum da comunicação política – na figura do poder executivo- e pelo fórum da tutela ambiental. Nesse último caso, as instituições foram definidas por meio de Termos de Compromisso Ambiental, por exemplo.

No que se refere ao CAR, a primeira mudança endógena incremental (MAHONEY; THELEN, 2010) nas normas pode ser atribuída à ação do fórum da comunicação política federal com a publicação da Medida provisória nº 571, de 25 de maio de 2012¹¹, posteriormente convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. O texto original do CF instituiu que “a inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita no órgão ambiental municipal, estadual ou federal, que, nos termos do regulamento, exigirá do possuidor ou proprietário” (BRASIL, 2012a). A mudança adicionada pelo fórum da comunicação política via Medida Provisória nº 571/2012 definiu que a inscrição no CAR deveria ser realizada “preferencialmente, no órgão

¹¹ Conforme a EMI nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU da medida provisória, esse documento foi construído e assinado pelos ministérios de Meio Ambiente (MMA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), das Cidades (MCidades) e pela Advocacia-Geral da União (AGU).

ambiental municipal ou estadual”¹²(BRASIL, 2012b). De acordo com a exposição de motivos nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU, a ideia que se propunha com a nova redação era “estimular a descentralização da gestão ambiental, mantendo a responsabilidade pela implementação do Cadastro Ambiental Rural - CAR para o órgão ambiental federal, mas determinando que, preferencialmente, essa inscrição deverá ser feita nos órgãos ambientais municipal ou estadual” (BRASIL, 2012c, p. 5). Em nossa análise, esta mudança incremental reflete a continuidade da defesa de ideias e interesses voltados para estimular a descentralização de atividades de gestão ambiental (Cf. capítulo 4), mantendo, no entanto, uma unidade centralizadora na União amparada por normas federais. Da mesma forma, a alteração valorizava os aprendizados decorrentes da formulação e implementação do CAR nos estados e municípios localizados na Amazônia Legal, orientando o comportamento dos atores estatais para uma cooperação entre a União e os entes subnacionais.

Conforme será visto no Capítulo 6, no caso de Mato Grosso¹³, especificamente, havia um acúmulo de aprendizado proveniente do histórico da implantação do CAR no estado. Tal aprendizado contribuiu para a difusão da ideia de que, para a ampliação do número de cadastros no sistema nacional, seria importante um amplo processo de articulação e mobilização com outros atores sociais, notadamente, junto aos estados e municípios. Além disso, havia um acúmulo de conhecimento obtido a partir de uma ação pública implementada pelo Ibama em 2007, que listava em um documento chamado “Lista dos Desmatadores da Amazônia” os municípios que mais desmatavam o Bioma. Entre os procedimentos para que o município fosse retirado dessa lista, estava o cadastramento de mais de 80% do território municipal no dispositivo do CAR existente na época em alguns estados da Amazônia Legal. Tal condição impulsionou diversas iniciativas por parte dos municípios para ampliar o número de imóveis rurais inscritos no cadastro e, conseqüentemente, a área do município cadastrada. Foi o

¹² Art. 29 [...] § 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012) (BRASIL, 2012b).

¹³ Além de Mato Grosso, outras Unidades da Federação também possuíam aprendizado prévio proveniente da implementação do CAR anterior à revisão do Código Florestal. É o caso do Pará e também de Rondônia.

que ocorreu, por exemplo, no município de Alta Floresta-MT¹⁴ e em outras 22 localidades amazônicas¹⁵.

Ainda no ano de 2012, novas instituições endógenas ao CAR foram publicadas no Decreto presidencial nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Essa norma foi construída por membros do fórum da comunicação política¹⁶ e, criou em âmbito nacional, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar). O Sicar foi, então, definido como um “sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais” (BRASIL, 2012e), cujos objetivos eram:

I - receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos; II - cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais; III - monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais; IV - promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet (BRASIL, 2012e).

As instituições desse marco legal federal trouxeram um certo número de determinações, a saber:

- a) os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) deveriam disponibilizar na página eletrônica o link de acesso à interface do sistema de cadastramento¹⁷;

¹⁴ Foram diversas as iniciativas que ocorreram no âmbito dos municípios para ampliar o cadastramento do território. Tais iniciativas contaram com ampla mobilização local, parcerias entre o poder público, privado, terceiro setor, organizações representativas, universidades, financiadores de projetos, entre outros atores. Sobre a experiência de Alta Floresta acessar: <https://www.icv.org.br/2012/04/alta-floresta-sai-da-lista-dos-maiores-desmatadores-da-amazonia/>

¹⁵ Mais informações estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/municipios-amazonicos-podem-deixar-lista-de-maiores-desmatadores>.

¹⁶ Conforme informação disponível na página da presidência da República, esse decreto foi referendado pela AGU, pelo MMA, pelo MAPA e pelo MDA. Para maiores informações consultar: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7830&ano=2012&ato=e6dEzZq10M VpWT5fd>

¹⁷ Art. 3º [...] § 1º Os órgãos integrantes do SINIMA disponibilizarão em sítio eletrônico localizado na Internet a interface de programa de cadastramento integrada ao SICAR destinado à inscrição, consulta e acompanhamento da situação da regularização ambiental dos imóveis rurais (BRASIL, 2012e).

- b) para os estados que não possuíam sistema de cadastramento próprio seria possível a utilização dos módulos de cadastro ambiental rural do Sicar, por meio da efetivação de Termo de Cooperação com o MMA¹⁸;
- c) os órgãos de meio ambiente poderiam desenvolver módulos complementares para atender a particularidades locais, desde que tais módulos fossem compatíveis com o Sicar¹⁹ e;
- d) o MMA disponibilizaria imagens de satélite destinadas ao mapeamento de posses e propriedades rurais a fim de compor a base de dados do sistema de informações geográficas para o Sicar²⁰.

O decreto definiu, ainda, que os entes federativos detentores de sistema para o cadastramento de imóveis rurais (caso de MT na época) poderiam integrar sua base de dados ao Sicar, não havendo, por conseguinte, a obrigatoriedade de uso do sistema nacional para fins de inscrição no CAR (BRASIL, 2012e)²¹. Mais uma vez, essas normas reafirmaram ideias e interesses na trajetória de construção do sistema de cadastramento nacional. Ao tornarem mais sólidos ideias e interesses de parte dos atores que participaram das discussões, o objetivo era também fortalecer a descentralização de atividades da gestão ambiental e colocar a serviço do cadastro de imóveis rurais aprendizados advindos dos entes subnacionais. O movimento descentralizador proposto não desobrigava, porém, a necessidade de se formar um banco de informações contínuo em esfera federal.

A consolidação dessas ideias e interesses resultou em ampla mobilização de atores sociais portadores de recursos diversos (humano, financeiro, intelectual, entre outros) com o objetivo de contribuir com o processo de implantar os instrumentos do Código Florestal, CAR (e PRA). No caso dos estados, especificamente, foram

¹⁸Art. 3º [...] § 2º Os entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderão utilizar o módulo de cadastro ambiental rural, disponível no SICAR, por meio de instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2012e).

¹⁹ Art. 3º [...] § 3º Os órgãos competentes poderão desenvolver módulos complementares para atender a peculiaridades locais, desde que sejam compatíveis com o SICAR e observem os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING, em linguagem e mecanismos de gestão de dados (BRASIL, 2012e).

²⁰ Art. 3º [...] § 4º O Ministério do Meio Ambiente disponibilizará imagens destinadas ao mapeamento das propriedades e posses rurais para compor a base de dados do sistema de informações geográficas do SICAR, com vistas à implantação do CAR (BRASIL, 2012e).

²¹ “Art. 4º Os entes federativos que já disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais deverão integrar sua base de dados ao SICAR, nos termos do inciso VIII do caput do art. 8º e do inciso VIII do caput do art. 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011” (BRASIL, 2012e). Importante destacar que a Lei Complementar nº 140/2011, definiu a obrigatoriedade de os estados prestarem informações à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (BRASIL, 2011).

assinados Acordos de Cooperação Técnica com a União “visando a realização de ações conjuntas destinadas à promoção e ao apoio à regularização ambiental de imóveis rurais”²² (BRASIL; MATO GROSSO, 2013).

Durante os levantamentos de campo, coletou-se um certo número de documentos referentes ao andamento das ações públicas ambientais. Entre eles figura um relatório fornecido por um entrevistado do fórum da comunicação política federal relativo a uma reunião realizada no ano de 2013 no Ministério do Meio Ambiente. O relato indica que naquela época havia articulação entre o MMA e entidades de diferentes fóruns de produção de ideias, entidades essas que desenvolviam atividades em conjunto com a agricultura patronal, a agricultura familiar, bem como com cooperativas de agricultores. As ideias e interesses envolvidos na articulação estavam pautados na mobilização e contribuição para o processo de inscrição de agricultores vinculados a essas organizações no CAR. Dito de outro modo, tratava-se de otimizar “a implantação do CAR e PRA”, aumentando o número de adesões, notadamente, ao CAR, considerado a “porta de entrada” para a implementação da ação pública ambiental. Houve ainda mobilizações portando o mesmo objetivo por parte de outras organizações, em especial, de membros do fórum da comunicação política federal e dos estados, do fórum das entidades de classe profissional, de instituições de pesquisa – logo, membros do fórum científico-, entre outras. Ao mesmo tempo, foram mobilizados aportes de recursos provenientes de agentes financeiros, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através do Fundo Amazônia, o Banco Mundial pelo Programa de Investimento Florestal (FIP) e o Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW), visando a regularização ambiental de posses e propriedades rurais. No caso da agricultura familiar, era explícita a atenção dirigida à categoria social pelo fórum da comunicação política federal. O assunto será abordado a seguir.

5.3 IDEIAS E INTERESSES RELACIONADOS À AGRICULTURA FAMILIAR NO CAR FEDERAL

Conforme visto anteriormente, no que se referia à agricultura familiar, as normas presentes no CF identificaram as posses e propriedades rurais da categoria

²² Texto reproduzido do Acordo de Cooperação Técnica da União com o estado de Mato Grosso que será abordado no capítulo 6.

social apenas pelo critério “tamanho da área”, definida, então, em até quatro módulos fiscais. Resultado da articulação entre organizações do fórum da agricultura familiar, tais normas instituíram, ainda, o processo simplificado para a inscrição desses imóveis no CAR. De acordo com entrevista concedida à pesquisa por um membro do fórum da agricultura familiar que apoiava a revisão do CF,

[...] a gente trabalhava com propósito. Então a gente tinha um rol de propostas, tinha um processo de discussão e nós tínhamos a oportunidade e o fórum [espaço de discussão] que era o Condraf [Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável] e o Consea [Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional], onde a gente lá dentro tinha a oportunidade de estar discutindo inclusive com o ministério, com o antigo MDA, e o Ministério do Meio Ambiente na época havia essa discussão lá dentro (Entrevista_BR_01).

Para outro entrevistado, membro do fórum da comunicação política²³, ao longo da discussão com vistas à revisão do CF havia tanto “*uma decisão política de que nós temos que preservar a agricultura familiar*” (Entrevista_BR_11), quanto um diálogo com entidades representativas da agricultura familiar. Contudo, ao mesmo tempo “*tinha um diálogo meio de construção coletiva, ainda que o governo tomava algumas posições, que de acordo com os próprios movimentos não tivesse a mesma posição, as vezes divergiam em alguns aspectos, mas existia um processo de diálogo permanente*” (Entrevista_BR_11). Nesse sentido, evidencia-se um trânsito de ideias entre o fórum da comunicação política e o fórum da agricultura familiar, o que contribuiu para que interesses do segundo fórum fossem incorporados aos instrumentos e, conseqüentemente, à totalidade da ação pública ambiental.

Após a aprovação do CF, as organizações do fórum da agricultura familiar seguiram acompanhando as discussões, bem como novas organizações passaram a reivindicar a participação, como foi o caso das entidades representativas de comunidades tradicionais. Como resultado desse processo de construção, as instituições que conferiram mudanças endógenas incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010) à ação pública ambiental continuaram reafirmando a trajetória de caminho (MAHONEY, 2001) a partir da afirmação de normas diferenciadas para a agricultura familiar, ainda que o conceito fosse reduzido ao critério de área para fins de identificação das posses e propriedades. Ao mesmo tempo, as instituições

²³ O referido ator social integrou a equipe do governo federal até o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

endógenas trouxeram novos elementos que contribuíram para dar visibilidade a ideias e interesses diversos, conforme será visto adiante.

Após a aprovação do CF em maio de 2012, a discussão foi orientada para um tema que seria considerado como a “espinha dorsal” (BENJAMIM, 2000) do Código. Trata-se da definição de métricas para a delimitação das áreas de proteção ambiental, notadamente, as Áreas de Proteção Permanente. A título de exemplo, pode-se mencionar a mudança incremental através da inserção de normas que ficaram conhecidas como efeito “escadinha”. Tais normas estabeleceram diferentes métricas para a recuperação de APP, baseadas no tamanho da propriedade rural. O acréscimo das diferentes medidas representou uma mudança que refletia as ideias e interesses do fórum da comunicação política²⁴ na MPV nº 571/2012, reafirmada, mais tarde pela Lei nº 12.727/2012 e no Decreto nº 7.830/2012 (BRASIL, 2012b, 2012d, 2012e).

Quanto à definição de normas específicas para a construção do CAR, permaneciam lacunas ligadas, principalmente, a quem poderia realizar a inscrição no instrumento de posses e propriedades rurais classificadas como agricultura familiar. Ao longo dessa pesquisa, foi possível identificar duas ideias para o registro do agricultor familiar junto ao CAR. Por um lado, membros dos fóruns da comunicação política e das entidades de classe profissional ligados à política de assistência técnica e extensão rural (Ater) argumentavam que, dado o caráter técnico do cadastro, as empresas de Ater ofereceriam o apoio necessário à inscrição das posses e proprietários rurais com até quatro módulos fiscais. Por outro lado, membros do fórum da agricultura familiar sustentavam que o Estado fornecesse as técnicas necessárias para que os agricultores se inscrevessem por conta própria, se fosse de interesse. Tal suporte estatal consistiria em fornecer o acesso ao sistema, às imagens de satélite, entre outros, conforme indica a fala de um integrante desse último fórum expressa a seguir.

O princípio do CAR, ele é declaratório certo? Só que tinha o pessoal da [organização membro do fórum das entidades de classe profissional] algumas pessoas do [fórum da comunicação política], que defendiam que tinha que ser técnico e obviamente tinha que ter uma ART [Anotação de Responsabilidade Técnica], então o que significa na prática isso? Que ele é obrigatório e a pessoa tem que pagar para fazer o CAR. Esse era o grande

²⁴ Apesar do diálogo constante com o fórum da agricultura familiar, de acordo com as entrevistas, o feito “escadinha” foi uma ideia que teve origem no fórum da comunicação política.

debate do grupo de trabalho. Quer dizer os caras, querendo impor para nós de que tinha que pagar, ou então o Estado tinha que fazer, gratuitamente. Quem só podia fazer era o Estado, as organizações que fizesse iriam cobrar, ou tinha o direito de cobrar. Aí nós fizemos uma guerra, batemos o pé e até que no fim ficou obrigatório e que as pessoas podiam fazer onde elas quisessem, e o Estado? Aí que está a questão, e o Estado, isso está na lei inclusive, prover todos os meios (Entrevista_BR_01).

As instituições endógenas refletiram a discussão que aconteceu entre os membros dos fóruns mencionados anteriormente. O decreto presidencial nº 7.830/2012 reproduziu o padrão estrutural da norma que instituiu o procedimento simplificado para a inscrição dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais no CAR²⁵ (que vinha do CF) e atribuiu sua regulamentação a ato do(a) Ministro(a) de Meio Ambiente²⁶. Ao mesmo tempo, instituiu responsabilidade ao proprietário ou possuidor de apresentar os dados com a identificação da área de RL²⁷. Em seguida, atribuiu ao órgão ambiental integrante do Sisnama, ou à instituição por ele habilitada, a responsabilidade pela captação das coordenadas geográficas, por prestar apoio técnico e jurídico e por assegurar a gratuidade dos serviços prestados, como previsto no CF²⁸ (BRASIL, 2012e). Nesse sentido, o decreto estabeleceu que a inscrição no CAR era de responsabilidade do declarante e poderia ser feita pelo proprietário, pelo possuidor rural ou por representante legal por ele designado. Entende-se, nessa análise, que a mudança endógena incremental implementada atendia a ideias e a interesses colocados em pauta por membros dos fóruns da comunicação política, das entidades de classe profissional ligadas à Ater e da agricultura familiar, reafirmando, assim, a trajetória de caminho (MAHONEY, 2001) do apoio aos agricultores familiares instituídos na Lei da Agricultura Familiar e

²⁵ Art. 8º Para o registro no CAR dos imóveis rurais referidos no inciso V do caput do art. 3º, da Lei nº 12.651, de 2012, será observado procedimento simplificado, nos termos de ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, no qual será obrigatória apenas a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade ou posse e a apresentação de croqui que indique o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal. [...] § 3º Aplica-se o disposto nesse artigo ao proprietário ou posseiro rural com até quatro módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, e aos povos e comunidades indígenas e tradicionais que façam uso coletivo do seu território (BRASIL, 2012e).

²⁶ O que levou à publicação da Instrução Normativa MMA nº 02, de 06 de maio de 2014 que será retomada mais adiante.

²⁷ Art. 8º [...] § 1º Caberá ao proprietário ou possuidor apresentar os dados com a identificação da área proposta de Reserva Legal (BRASIL, 2012e).

²⁸ Art. 8º [...] § 2º Caberá aos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico, assegurada a gratuidade de que trata o parágrafo único do art. 53 da Lei nº 12.651, de 2012, sendo facultado ao proprietário ou possuidor fazê-lo por seus próprios meios.

incorporados ao Código Florestal. Na avaliação de um membro do fórum das entidades de classe profissional

Pra mim, o que foi importante, e isso fez com que a extensão rural entrasse no processo, foi que o Estado deveria facilitar, construir os meios de ajudar a agricultura familiar elaborar o CAR, então ficou no papel dos estados o apoio à agricultura familiar para a elaboração do CAR e esse, pra mim, foi a norma que fez com que muitos agricultores familiares e o próprio serviço de Extensão Rural entrasse no processo (Entrevista_BR_14).

Ao longo da trajetória de construção de instituições endógenas ao CAR, em 2014, foi publicada a Instrução Normativa (IN) do MMA n° 02. Importa destacar que uma Instrução Normativa é um ato administrativo da gestão pública complementar a uma norma estabelecida em portaria de um superior hierárquico, em decreto presidencial ou em portaria interministerial. No caso da IN MMA n° 02/2014, atendeu-se ao disposto no Decreto 7.830/2012 e instituiu-se uma série de normas complementares ao que estava previsto. A partir dela, foram definidas as regras que regulam os procedimentos para a integração, a execução e a compatibilização do Sicar, assim como os procedimentos gerais para a inscrição no CAR. A medida reflete, por um lado, o acúmulo de aprendizados adquirido pelos membros do fórum da comunicação política e, por outro, as ideias e interesses voltados à descentralização da gestão ambiental para estados e municípios, à ampla mobilização dos atores sociais e ao reconhecimento da diversidade da agricultura familiar.

Na exposição de motivos que levaram à publicação da IN, foi mencionada a participação de outros ministérios na elaboração da Instrução, notadamente, “os Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento [Mapa] e do Desenvolvimento Agrário [MDA]” (BRASIL, 2014a), membros do fórum da comunicação política federal. Entre as instituições definidas na IN MMA n° 02/2014, a agricultura familiar é apresentada sob o termo “pequena propriedade ou posse integrando o conjunto de imóveis com área dimensionada em até quatro módulos fiscais²⁹.

A definição reproduziu o padrão das representações presentes nas ideias e interesses das normas anteriores, fortalecendo o entendimento do

²⁹ Art. 2° [...] a) pequena propriedade ou posse: com área de até 4 (quatro) módulos fiscais, incluindo aquelas descritas nos termos do inciso V do art. 3o da Lei no 12.651, de 2012” (BRASIL, 2014a)”.

“neoinstitucionalismo histórico” (MAHONEY, 2001; PIERSON, 2015) quando alinhado ao objeto de estudo da tese. Dito de outro modo, uma vez que a instituição que definiu a agricultura familiar no CF, em 2012 (início do caminho), foi fundamentada na ideia de “pequena propriedade ou posse” considerando apenas o critério de área, a categoria social se viu cada vez mais envolvida no percurso escolhido. Por essa razão, as normas seguintes reforçariam indiscutivelmente a escolha inicial (PIERSON, 2015), indicando, assim, uma “persistência estrutural na dependência de caminho” (MAHONEY, 2001).

Apesar de reafirmar – mas também reduzir - o conceito de agricultura familiar fundamentando-o apenas ao critério de área, a IN MMA nº 02/2014 representou, contudo, um avanço em relação às normas da ação pública ambiental anteriores. Conforme a análise conduzida nessa tese, a norma confere maior reconhecimento à diversidade da agricultura familiar na ação pública ambiental, o que pode ser considerado uma contrarreação de parte do fórum da comunicação política e do fórum da agricultura familiar às instituições vigentes que não diferenciavam os grupos sociais pertencentes à categoria. A inovação dessa norma está, certamente, expressa na instituição de “regimes especiais simplificados” para o CAR no que se referia às áreas de assentamentos de reforma agrária e de povos e comunidades tradicionais. Nela foi constituído que o sistema de cadastramento possuiria três modalidades de inscrição diferenciadas, em função da área de localização da posse ou propriedade rural. Formas de inscrição diferentes, demandariam, portanto, informações e documentos distintos a serem fornecidos pelo cadastrante, conforme a opção de cadastro selecionada (Cf. figura 20). Dito de outro modo, a norma passou a orientar o comportamento dos atores em relação à forma de inscrição de imóveis no CAR.

A IN MMA nº 02/2014 estabeleceu, ainda, que os proprietários e posseiros, cujo imóvel se localizasse dentro de Unidades de Conservação, deveriam realizar o cadastro via CAR e manifestar o interesse (caso existisse) em compensar a RL no ato da realização da inscrição. Quanto às terras indígenas, a norma considerava “como inscritas no CAR as Terras Indígenas que compõem a base de dados do Sicar indicadas pela Fundação Nacional do Índio-Funai” (BRASIL, 2014a). Em ambos os casos – unidades de conservação e terras indígenas -, as organizações oficiais do Estado brasileiro deveriam fornecer as informações técnicas referentes à

localização dessas áreas par fins de constituição da base de dados do Sicar. O ICMBio e a Funai ficariam a cargo das UCs federais e das TIs, respectivamente.

Figura 20- Representação dos três módulos para cadastramento no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar)

Imóvel Rural	Esta opção é para as pessoas que possuem imóveis em zonas rurais ou em zonas urbanas com destinação rural
Imóvel Rural de Povos e Comunidades Tradicionais	Esta opção é para os grupos que façam uso coletivo do território, sendo eles: povos de comunidades tradicionais, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos, dentre outros (disponível apenas para as entidades representativas destes grupos)
Imóvel Rural de Assentamentos da Reforma Agrária*	Esta opção é para o usuário que irá cadastrar um imóvel pertencente aos assentamentos instituídos por órgãos federais, estaduais e municipais (disponível apenas para os órgãos fundiários).

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Texto da descrição extraído da cartilha “Cadastro Ambiental Rural: orientações básicas” elaborada pelo SFB e disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/1678-cadastro-ambiental-rural-car-orientacoes-basicas/file>. * De acordo com a Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 02, de 06 de maio de 2014, o CAR de assentamentos no Sicar deveria ser realizado em duas etapas: inicialmente o cadastramento dos perímetros dos assentamentos e na sequência o cadastro dos lotes.

A diferenciação na forma de inscrição da propriedade no CAR reflete o acúmulo de aprendizado obtido no fórum da comunicação política no que concerne ao reconhecimento institucional da agricultura familiar e às particularidades das áreas protegidas (UCs e TIs). O conhecimento adquirido é resultante da troca de ideias e interesses entre os diferentes ministérios (MDA, MMA e Mapa), bem como da aproximação com organizações sociais membros do fórum da agricultura familiar e da participação de autarquias como o Incra e a Funai, conforme identificado pela pesquisa de campo. De acordo com entrevista concedida à pesquisadora por um membro do fórum da comunicação política federal, foram convidados servidores públicos com *expertise* em assentamentos de reforma agrária para participar das discussões.

Várias reuniões, não lembro quantas, vários técnicos, alguns técnicos [...] já vinham com a proposta, já haviam discutido proximamente com algumas pessoas chaves e as pessoas apresentavam as ideias. Basicamente foi isso, a gente discutiu documento de como seria implementado no Incra esta questão do CAR. E aí a IN foi montada conjuntamente e discutida (Entrevista_BR_16).

Considerando o histórico da evolução do CAR, antes de 2014, o instrumento integrava o Programa Mais Ambiente sob a responsabilidade do Ibama. No final de 2014, contudo, a gestão do Sicar foi repassada ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) ficando sob responsabilidade do Ibama apenas prover a infraestrutura de *hardware* necessária para hospedar os ambientes de homologação e produção, bem como o banco de dados do Sistema (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 2015). No ano seguinte, todas as ações referentes ao Sicar foram repassadas ao SFB (então vinculado ao MMA³⁰), que é o órgão responsável pelo sistema de cadastramento, assim como pelos instrumentos da ação pública a ele vinculados, a saber: CAR, PRA, Cota de Reserva Ambiental³¹. Ademais, a Universidade Federal de Lavras (Ufla), por meio do Laboratório de Estudos e Projetos em Manejo Florestal (Lemaf), foi convidada pelo Ministério do Meio Ambiente a participar do desenvolvimento do Sicar, o que contribuiu para um trânsito de ideias entre o fórum científico e o fórum da comunicação política nacional. No mesmo ano, a Ufla lançou o Curso de Extensão em Capacitação para o Cadastro Ambiental Rural (CapCAR), em parceria com o MMA, o SFB e o Ibama, na modalidade à distância. Nas estimativas da Universidade, o objetivo do curso era promover a capacitação de mais de 30 mil pessoas para a realização de inscrição no Sicar³².

A mudança na gestão do Sicar foi acompanhada pela nomeação de servidores públicos com grande conhecimento em agricultura familiar para coordenar atividades relacionadas à regularização ambiental. Merece destaque a nomeação de um servidor do Incra como Diretor de cadastro e fomento florestal do SFB. O trânsito de ideias entre a elite administrativa e as organizações membro do fórum da comunicação política possivelmente contribuiu para a construção dos instrumentos do módulo do CAR em assentamentos. Isso porque o Incra vinha desenvolvendo outras ações³³ voltadas à regularização ambiental das diversas

³⁰ Em janeiro de 2019, o SFB passou a estar vinculado ao Mapa.

³¹ Conforme visto no Capítulo 02, a Cota de Reserva Ambiental é um instrumento do Código Florestal. A exemplo dos demais instrumentos analisados na tese, a regulamentação das instituições endógenas ocorreu pelo Decreto nº 9.640, de 27 de dezembro de 2018, ou seja, seis anos após ser instituído o CF.

³² Para maiores informações acessar: <https://ufla.br/arquivo-de-noticias/7675-inscricoes-abertas-para-o-curso-de-capacitacao-para-o-cadastro-ambiental-rural-ofertado-pela-ufla>

³³ Estas ações serão abordadas na subseção seguinte.

modalidades de assentamentos sob a gestão do Instituto, que possuía um acúmulo de aprendizado em relação ao tema.

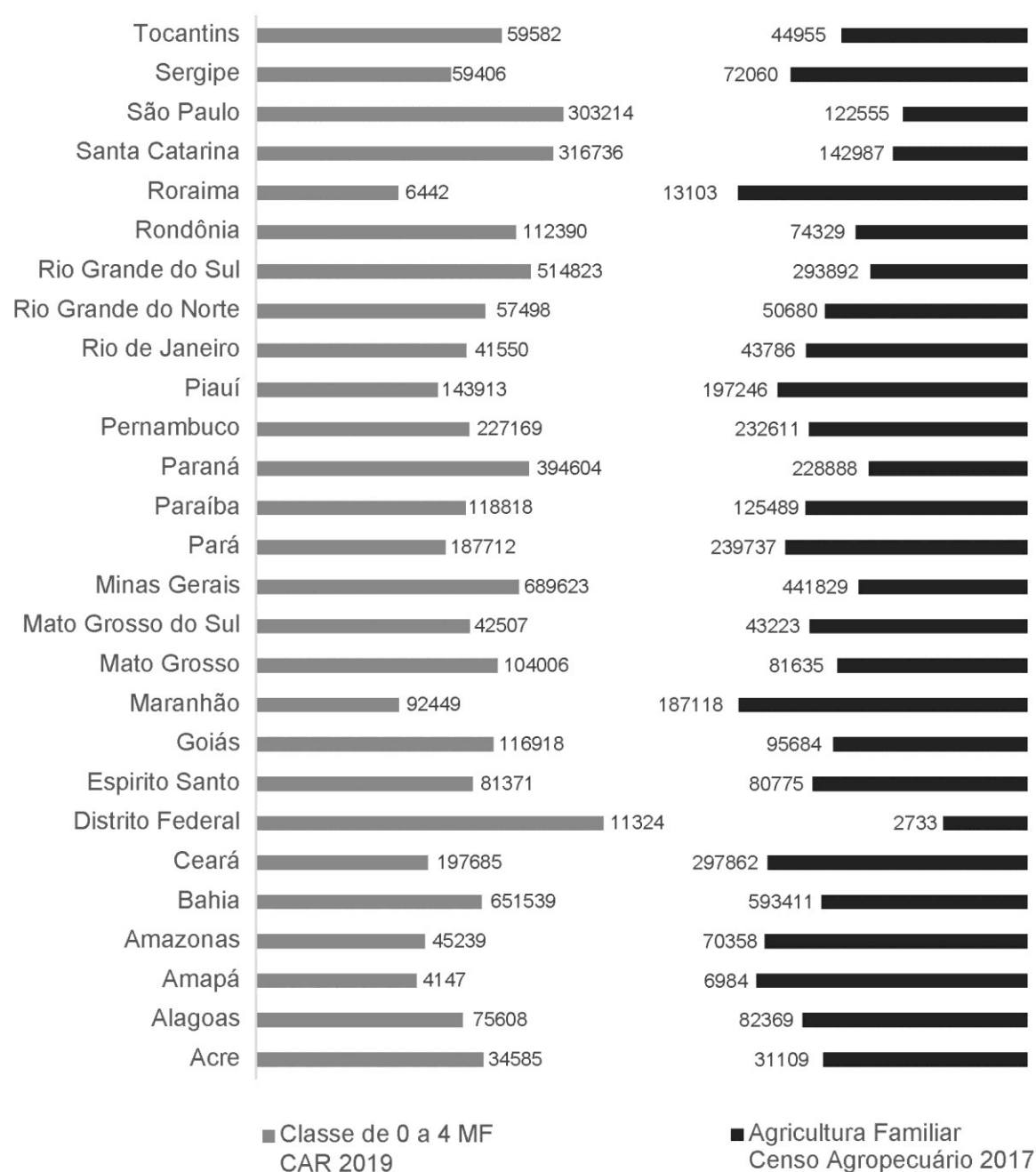
Merece ainda ser destacado que a ação de transferir a coordenação do Sicar do Ibama para o SFB possibilitou maior aproximação com o setor agropecuário e, logo, diminuiu as ressalvas desse grupo quanto ao risco de aumento no número de multas aos produtores após inscrição no CAR (RAJÃO *et al.*, 2021). Os membros do fórum da agropecuária ofereceram resistência ao CAR desde o momento em que as ideias foram colocadas na agenda política, ainda durante a revisão do CF. Isso *“porque as regras não estavam tão claras, porque a gente entendia que esses dados poderiam causar algum prejuízo para o produtor rural não na questão ambiental (Entrevista_BR_08).* À medida que as regras foram ganhando contornos mais claros, (o presente estudo considera que isso se deu a partir da formulação de mudanças endógenas incrementais), houve maior aceitação do CAR por parte dos membros desse fórum. No entanto, como mencionado, o fórum agropecuário também defendia ideias e interesses voltados para uma regulamentação diferenciada da ação pública ambiental para *“pequenas posses e propriedades rurais”*.

O módulo de cadastramento de imóveis rurais no CAR foi destinado ao cadastro de posses e propriedades, de modo que os agricultores familiares que não possuísem suas terras em áreas de assentamentos rurais e não vivessem em territórios de PCTs seguissem a mesma rotina de cadastramento estabelecida para os agricultores não familiares. No ato da inscrição, no entanto, esses agricultores seguiriam as normas de cadastramento simplificado estabelecido no CF. O procedimento havia sido reafirmado pelas instituições endógenas que conferiram incrementos graduais posteriormente à ação, a saber: a identificação do posseiro ou proprietário, a comprovação de posse e a apresentação de croqui do perímetro do imóvel rural indicando APPs e remanescentes de RL, se houver.

Ao delimitar o conceito de agricultura familiar pelo tamanho da área para fins de implementação da ação pública ambiental se instituiu um novo entendimento para essa categoria social. O resultado da conceituação foi a contagem de um número maior de *“agricultores familiares”* no Brasil (Figura 21). Enquanto em 2017 o Censo Agropecuário identificou 3.897.408 estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar, os dados divulgados pelo Serviço Florestal Brasileiro referentes ao Cadastro Ambiental Rural de posses e propriedades rurais de até quatro módulos fiscais totalizaram 4.690.858 imóveis. Destaca-se que no

dado do CAR são consideradas apenas áreas cadastradas por meio do módulo de imóvel rural apresentado na figura 20, não tomando em conta assentamentos rurais e territórios de povos e comunidades tradicionais inseridos nos demais módulos de inscrição.

Figura 21- Número estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário 2017 e número de posses e propriedades rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no Cadastro Ambiental Rural, por unidade da federação, de acordo com o Sicar

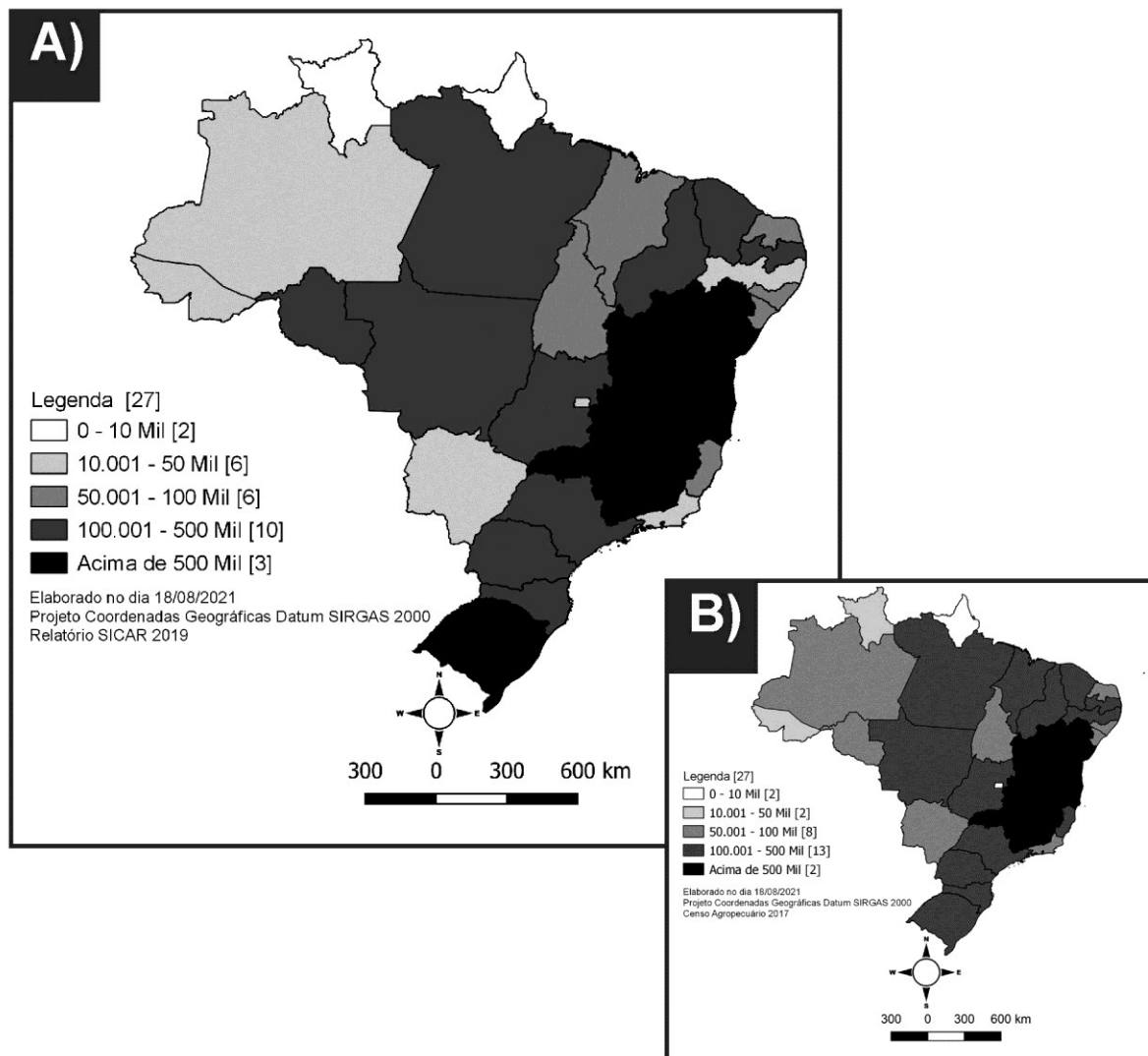


Fonte: Adaptado de IBGE (2017) e Brasil (2019).

A partir do número de posses e propriedades rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no CAR por unidade da federação, faz-se importante lembrar que os instrumentos da ação pública são operacionalizados por técnicas e ferramentas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b). Conforme indicado no capítulo 2, as escalas cartográficas são compreendidas como ferramentas importantes para a implementação dos instrumentos. Em uma mesma escala, observa-se para os mapas a seguir, a mudança no número de posses e propriedades por unidade da federação. Tal mudança resulta, por conseguinte, na alteração da espacialização das áreas de agricultura familiar, quando essas áreas são comparadas tendo como base o critério estabelecido para a categoria social no CF (Cf. figura 22 A) com a espacialização resultante dos dados provenientes do Censo Agropecuário 2017 (Cf. figura 22 B). Como mencionado anteriormente, este último é delineado a partir dos critérios estabelecidos na Lei da Agricultura Familiar e no decreto regulamentador.

Nas figuras a seguir, chama a atenção o aumento no número de posses e propriedades com até quatro módulos fiscais cadastrados no CAR em relação ao número de estabelecimentos da agricultura familiar identificados no Censo Agropecuário em alguns estados, principalmente nas regiões Centro Oeste e Sul. Para as regiões Norte e Nordeste, contudo, se observa uma redução do número dos registros no CAR para alguns estados, com destaque para o Amazonas e Maranhão. O número menor de cadastros pode estar associado a maior dificuldade de agricultores familiares das regiões Norte e Nordeste em realizar a inscrição de suas posses e propriedades rurais no Cadastro Ambiental Rural. Outra potencial explicação para o fato pode estar associada à inserção no CAR por meio dos demais módulos de inscrição que não aquele destinado aos agricultores familiares, o que mereceria maior atenção por parte de pesquisas futuras.

Figura 22- A) número de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no Cadastro Ambiental Rural, por unidade da federação, de acordo com o Sicar. B) número de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, por unidade da federação



Fonte: A) Adaptado de Relatório Sicar, divulgado pelo SFB em 2019 e; b) Adaptado de IBGE (2017) – miniatura da Figura 15.

*Importa considerar que foram contabilizados apenas os imóveis rurais cadastrados no Sicar com até quatro módulos fiscais, sendo excluídos os assentamentos de reforma agrária e os territórios de povos e comunidades tradicionais. **Miniatura da Figura 15.

Na avaliação de um entrevistado do fórum da comunicação política, que transita também pelo fórum das entidades de classe profissional do pessoal de Ater, a flexibilização do prazo para inscrição no CAR favoreceu a redução da procura dos agricultores familiares por se inserirem no sistema de cadastramento, o que pode ter contribuído para o menor número de inscrições no CAR. Para esse entrevistado, a supressão do prazo para inscrição desestimula a obrigatoriedade do cadastro,

exceto para aqueles que necessitam do recibo de inscrição para acessar outras políticas públicas, como é o caso de agricultores que acessam o crédito rural.

Mas, por exemplo, quando os períodos de vigência do CAR foram sendo protelados, protelados e se não me trai a memória, certamente você sabe disso mais do que eu, agora não tem prazo mais. O produtor pode fazer o CAR e atualizar o CAR a qualquer momento. Então isso, eu acho que flexibiliza um pouco, imagina um quilombola que não tem DAP e não acessa nenhuma política pública, ou um indígena é, ou um ribeirinho, todos são agricultores familiares, no conceito máximo [da Lei da Agricultura Familiar]. Essas pessoas não estão mais atentas ao CAR e o próprio serviço estatal, de extensão rural, como aqueles que usam o crédito já fizeram, do meu ponto hoje, um pouco distante dessa agenda, eu percebo que aquele que ainda, vão ter mais dificuldade de fazer. Ainda há muita propriedade de agricultura familiar que não tem CAR. A gente, olhando a base de dados, dá pra perceber, se você olhar a base de dados, quantos estabelecimentos e quantos tem CAR (Entrevista_BR_14).

Dessa forma, um aspecto importante a ser considerado no caso do cadastramento de agricultores familiares no módulo de imóveis rurais é o papel da Ater pública na elaboração da inscrição no CAR. O serviço de extensão rural foi integrado na implementação do CAR federal e, de acordo com outro entrevistado, “o *Serviço de extensão rural foi quem chegou à agricultura familiar, levando a necessidade de elaborar CAR*” (Entrevista_BR_14), sendo, portanto, um articulador na inscrição dos imóveis.

O número de CAR era muito baixo, justamente porque o grande produtor, ele pegava alguém ou ele mesmo fazia, então eles foram conseguindo, e aí em termos de área cresceu bastante, agora do ponto de vista do número de produtores, e no Brasil são mais de 5 milhões de estabelecimentos, a gente percebia a base de dados. Daí a entrada da extensão rural, mobilizada pelo próprio MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] a época pra que a gente tivesse metas, um recurso de convênio, inclusive, pra motivar a extensão rural, a estarem elaborando o CAR pros produtores, o trabalho foi de todos né. Eu acredito, eu não tenho número aqui né (ruídos), eu acredito que talvez uns 25% dos CAR elaborados no Brasil tenha a mão da extensão rural pública e, na agricultura familiar, com certeza, mais de 50% dos CAR elaborados tenha a mão da extensão rural pública. Até porque teve um momento que era condição pra acessar crédito rural (Entrevista_BR_14).

Apesar de as instituições endógenas incorporarem ideias e interesses do fórum da agricultura familiar, bem como dos esforços da Ater e da ampla mobilização realizada pelos fóruns de produção de ideias, evidencia-se, no entanto, que há agricultores familiares que não tiveram sua posse ou propriedade rural inseridas no CAR. Em 2022, os agricultores não cadastrados se tornam invisíveis para fins de implementação da ação pública ambiental, bem como para o acesso a

outras políticas públicas que inseriram o CAR como documento obrigatório, como é o caso do crédito rural. O mesmo acontece para os assentamentos de reforma agrária e os povos e comunidades tradicionais, como citado pelo entrevistado anteriormente.

5.3.1 Os assentamentos de reforma agrária

A construção do módulo de cadastramento destinado aos assentamentos da reforma agrária remete a um acúmulo de aprendizados do Incra na discussão sobre meio ambiente, sendo, portanto, importante retomar o histórico desse processo. Em 1997, quando foi formulada a Resolução Conama 237/1997, os assentamentos de reforma agrária foram inseridos na lista de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, 1997), sendo este último um instrumento da ação pública instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981). Em 1998, a Lei de Crimes ambientais determinou que desenvolver atividades ou operar empreendimentos sem a devida licença passaria a ser considerado crime contra o meio ambiente (BRASIL, 1998)³⁴. Em entrevista concedida a essa pesquisadora por membros do fórum da comunicação política e da elite administrativa, foi indicado que a coordenação de meio ambiente do órgão fundiário havia sido, inicialmente, pensada para resolver questões referentes ao licenciamento ambiental dos projetos de assentamento, assim como as possíveis autuações que o órgão poderia receber.

Em 2006, a partir da Resolução Conama n° 387/2006, foram estabelecidos procedimentos para o licenciamento ambiental de projetos de assentamentos da reforma agrária (CONAMA, 2006). No entanto, em 2013, a participação de representantes do órgão fundiário no Conama difundiu a ideia de que os projetos de assentamentos não precisariam ser licenciados, mas sim as atividades desenvolvidas nos lotes e os empreendimentos instalados na área do assentamento (como pontes, instalação de rede elétrica, por exemplo). A partir de então, caberia aos beneficiários do programa de reforma agrária a responsabilidade pelo

³⁴ Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente (BRASIL, 1998).

licenciamento de atividades agrossilvipastoris -individual ou coletivamente-, com o apoio do poder público, assim como ficaria a carga dos responsáveis por empreendimentos de infraestrutura requerer a devida licença junto ao órgão ambiental competente. Essa ideia foi institucionalizada na Resolução Conama nº 458/2013, a qual estabeleceu procedimentos para o “licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris e de empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, realizados em assentamentos de reforma agrária” (CONAMA, 2013). A Resolução de 2013 redefiniu a compreensão acerca da regularização ambiental de assentamentos, bem como a responsabilidade dos assentados e assentadas de reforma agrária no processo.

No mesmo período em que se discutiam as mudanças inseridas nas normas mencionadas, desde 2008, o órgão fundiário fazia inscrição no CAR de acordo com a regulamentação estabelecida pelos estados apenas naqueles que já possuíam o instrumento na ação pública ambiental. Em Mato Grosso, especificamente, o Incra elaborava os cadastros por lotes, de forma individualizada, dos projetos de assentamento e enviava à Sema via Simlam, conforme será abordado no capítulo 6.

De forma paralela, na Amazônia, análises evidenciaram a degradação ambiental em área de assentamentos a partir de dados de desmatamento (BRANDÃO JUNIOR; SOUZA JUNIOR, 2013). Entre os anos de 2012 e 2013, o Ministério Público Federal (MPF) moveu sete Ações Civas Públicas³⁵ em desfavor do órgão fundiário, tendo por “objeto ajustar a conduta do Incra, naquilo que se refere à gestão de assentamentos com passivo ambiental, localizados na Amazônia Legal” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF, 2013).

Juntamente com a mudança no entendimento do licenciamento ambiental para as áreas de assentamentos rurais formalizada na Resolução Conama nº 458/2013, outra resposta oferecida pelo órgão fundiário ao cenário colocado foi a criação do Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), também denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), por meio da Portaria do Incra de nº

³⁵ Processo nº 7109-04.2012.4.01.3000 – 2ª Vara Federal de Rio Branco/AC; Processo nº 0011363-02-2012.4.01.3200 – 7ª Vara Federal de Manaus/AM; Processo nº 9744.98-2012.4.01.3600 – 3ª Vara Federal de Cuiabá/MT; Processo nº 0017840-75.2012.4.01.3900 – 9ª Vara Federal de Belém/PA; Processo nº 006451-75.2012.4.01.4100 – 5ª Vara Federal em Porto Velho/RO; Processo nº 0004570-54.2012.4.01.4200 – 1ª Vara Federal de Boa Vista/RR e; Processo nº 0009418-95.2013.4.01.3700 – 8ª Vara Federal de São Luís/MA.

716/2012. O PAV tinha como um dos eixos temáticos³⁶ a regularização ambiental e fundiária, a qual previa “implantar o Cadastro Ambiental Rural, juntamente com o instrumento de titulação nos assentamentos federais” (INCRA, 2012).

A partir do referencial teórico adotado nessa tese, observa-se que a ação pública era desenvolvida por membros da elite administrativa vinculada ao órgão fundiário, assim como por gestores públicos integrantes do fórum da comunicação política, que são representantes do Incra sede e de suas Superintendências Regionais (SRs) localizadas na Amazônia Legal. A ação pública contava, ao mesmo tempo, com o acompanhamento institucionalizado de organizações integrantes do fórum da agricultura familiar, do fórum socioambientalista e do fórum da tutela ambiental.

No mesmo período estavam sendo discutidas as instituições endógenas ao CAR, que, como dito anteriormente, contou com a participação de servidores públicos com grande conhecimento em assentamentos da reforma agrária. Na avaliação de um entrevistado do fórum da comunicação política

A grande proposta que este grupo de trabalho trouxe a IN [MMA nº 02/2014] foi que, deveria haver um regime simplificado de cadastramento dos projetos de assentamento e também paralelamente da agricultura familiar por ser um público diferenciado dos grandes produtores.[...] O grande 'pulo do gato' que este grupo de servidores conseguiu emplacar na IN 02 foi este capítulo IV, que é o regime especial simplificado do CAR. Aí fala como que este registro pode ser feito, sugere, ele nem obriga, nem determina, ele sugere que o registro deveria começar pelo perímetro para, posteriormente, ser feita a individualização pelo lote. Porque assim, uma coisa é você cadastrar 7.500 assentamentos, outra coisa é você cadastra 900 e pouco mil lotes (Entrevista_BR_05).

No entanto, o cadastramento pelo perímetro dos assentamentos, (entendido como a área total do imóvel antes da divisão em lotes e redistribuição para fins de reforma agrária), confrontava o que dispunha o texto do CF, revogado pela Lei nº 12.727/2012. A saber:

~~Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas~~

³⁶ Os demais eixos temáticos do Programa Assentamentos Verdes eram: Eixo I - Valorização de Ativos Ambientais e de Atividades Produtivas; Eixo II - Recuperação de Passivos Ambientais com Geração de Renda e Segurança Alimentar; Eixo III - Regularização Ambiental e Fundiária; Eixo IV - Monitoramento/Controle Ambiental e Gestão do Plano.

~~sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:³⁷~~

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). [...]

§ 1º Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento. (BRASIL, 2012a; 2012d – grifo nosso),

Como uma medida para que os assentamentos de reforma agrária tivessem o mesmo tratamento dos imóveis de até quatro módulos fiscais, o fórum da comunicação política e membros da elite administrativa vinculados ao órgão fundiário nacional defenderam ideias do que ficaria definido, posteriormente, como a fração ideal desses territórios. Por conseguinte, na IN MMA nº 02/2014 foi instituído que “a fração ideal média do assentamento será o resultado da divisão da área total do assentamento pelo número total de unidades familiares previstas no ato de criação do assentamento³⁸” (BRASIL, 2014a). Para um entrevistado do fórum da comunicação política, *“isso está aqui determinado e com isso sendo menor ou igual a quatro módulos fiscais, ele se enquadra na agricultura familiar”* (Entrevista_BR_05) e assegura o tratamento previstos no CF e em normas posteriores. Dessa forma, é importante destacar que, a ideia de regime simplificado para assentamentos vem desde a discussão do licenciamento ambiental sendo estendido para o IAPs do Código Florestal. Em nossa análise, esse fato reflete o acúmulo de conhecimento do Inbra referente à implementação de normas ambientais em áreas de assentamentos rurais, o que contribuiu para a formulação das instituições endógenas (MAHONEY; THELEN, 2010), referentes à inscrição dessas áreas no CAR.

Em 2014, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Inbra formalizaram um acordo de cooperação com a Ufla³⁹, para a inscrição no CAR de 7,5 mil perímetros de assentamentos de reforma agrária e 160 territórios quilombolas, totalizando novos 55 milhões de hectares inscritos no cadastro. Tal

³⁷ O texto foi tachado porque foi revogado pelo parágrafo abaixo da Lei nº 12.727/2012.

³⁸ Por exemplo, no caso do PA São Pedro localizado no município de Paranaíta-MT, cujo perímetro é de 35.000 hectares e o número de unidades familiares de 776 lotes, tem-se que 35.000 dividido por 776 é igual a 45,10 hectares, sendo esta a fração ideal para esse assentamento. Considerando que o tamanho do módulo fiscal no município é de 100 hectares, a fração ideal do PA São Pedro remete a uma área menor do que um módulo fiscal.

³⁹ Ver mais em: <https://www.ufla.br/dcom/2014/11/13/parceria-entre-ufla-e-mda-permitira-a-inscricao-de-75-mil-assentamentos-no-cadastro-ambiental-rural/>

resultado foi alcançado em maio de 2015, respeitando, assim, o prazo inicialmente estabelecido pela IN MMA n° 02/2014.

Até a conclusão da presente tese, contudo, ainda não se havia avançado no cadastramento dos lotes dos assentados individualmente. Ao precisar apresentar o recibo de inscrição no CAR, tais atores, possuíam apenas o cadastro do perímetro com o nome do assentado indicado na relação de beneficiários (RB) anexa ao recibo do CAR para todo o perímetro. Vale destacar que os agricultores que adquiriram lotes dentro de áreas de assentamentos rurais em situação irregular junto ao órgão fundiário não constam na RB. Por essa razão, tais agricultores se tornavam invisíveis não apenas para fins de acesso aos instrumentos referentes à ação pública ambiental como um todo, como a outras políticas públicas que demandam o recibo no CAR.

Ademais, existem casos bastante complexos em que o posseiro ou possuidor concluiu devidamente a inscrição do lote no módulo de imóveis rurais, possuindo, portanto, o recibo do CAR daquele módulo, contudo, o bem encontra-se em sobreposição com o perímetro do assentamento inscrito pelo órgão fundiário. Tal fato será identificado pelos órgãos ambientais dos estados apenas no momento da análise das informações prestadas quando da inscrição no CAR (Cf. figura 18). Assim, podem ocorrer pendências no recebimento do comprovante de inscrição ou até mesmo o cancelamento do cadastro realizado pelo posseiro ou possuidor, a depender de como o procedimento de análise do CAR for definido pelas normas das unidades da federação.

5.3.2 Territórios de povos e comunidades tradicionais

A IN MMA n° 02/2014 instituiu ainda o regime simplificado para o cadastramento de territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Definiu-se, então, que “as áreas e territórios de uso coletivo tituladas ou concedidas aos povos ou comunidades tradicionais deverão ser inscritas no CAR pelo órgão ou instituição competente pela sua gestão ou pela entidade representativa proprietária ou concessionária dos imóveis rurais” (BRASIL, 2014a), dispondo das mesmas regras das demais propriedades da agricultura familiar. Nesse sentido, por meio dessa IN é demonstrada a reprodução institucional dos normativos anteriores, uma vez que são atribuídas responsabilidades

[...] aos órgãos competentes integrantes do Sisnama, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico, assegurada a gratuidade de que trata o parágrafo único do art. 53 da Lei no 12.651, de 2012, sendo facultado ao proprietário ou possuidor fazê-lo por seus próprios meios (BRASIL, 2014a).

Em agosto de 2016, o Ministério do Meio Ambiente anunciou a abertura de um edital (Edital FNDF/SFB/MMA nº 01/2015)⁴⁰, cuja finalidade era fomentar a inscrição dos territórios de povos e comunidades tradicionais no CAR. Nesse momento, o CAR foi apresentado como um “importante instrumento de planejamento e gestão ambiental de imóveis rurais” pertencentes a esses grupos. Fruto de uma parceria entre o SFB e a Caixa Econômica Federal, segundo o MMA, o edital se direcionava à região do seminário brasileiro tendo como objetivo realizar o cadastramento de 15 mil famílias quilombolas nos estados do Alagoas e Pernambuco, nos termos da IN MMA nº 02/2014.

No processo de implementação das medidas indicadas no edital, identificou-se uma série de dificuldades para o cadastramento dos agricultores no CAR. Destaca-se o fato de muitos deles não possuírem documentos pessoais (Carteira de identidade e Cadastro de pessoa física - CPF), registros essenciais para identificá-los na plataforma de cadastramento. Soma-se a isso, a forma parcial como os cadastros estavam sendo feitos pelas organizações vencedoras do edital. Tais organismos inseriam apenas a área de ocupação das famílias ou lotes individuais e não o território coletivo como um todo. Os equívocos no processo de inscrição desses agricultores no CAR desencadearam uma série de sequências reativas (MAHONEY, 2001) por parte de membros do fórum da agricultura familiar, especialmente de representantes de PCTs, do fórum socioambientalista, do fórum de entidades de classe com representação de membros de ministérios públicos de meio ambiente e do fórum da tutela ambiental. De acordo com informações fornecidas a essa pesquisa por um entrevistado do fórum da agricultura familiar, a reação dos membros foi imediata tendo em vista a fragmentação do território coletivo.

⁴⁰ A notícia pode ser acessada em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2016-08-1777>

Foram umas entidades para fazer o cadastro ambiental no semiárido, fazendo cadastro ambiental de território coletivo de forma individual. E aí a gente foi pra cima do Ministério do Meio Ambiente. Porque assim, se o Estado já reconhece a comunidade como certificada pela Fundação Cultural Palmares, o Estado não certificou uma pessoa. Como é que o Ministério do Meio Ambiente contrata pessoas para fazer um mapeamento ambiental do nosso território quilombola, que é o CAR, de forma individual. Isso significa arrebentar a comunidade no meio, isso é para arrebentar a comunidade no meio. Nós fizemos várias denúncias. Pararam o trabalho, cancelaram contrato (Entrevista_BR_02).

Tal situação contribuiu para que organizações do fórum da agricultura familiar e do fórum socioambientalista realizassem um evento em Brasília-DF, em outubro de 2016. Tendo como foco os territórios quilombolas, o evento objetivou promover um maior conhecimento das demandas de comunidades tradicionais no ato da inscrição dos territórios desses grupos no CAR. Além dos dois fóruns, participaram do evento organizações do fórum da comunicação política federal que atuavam diretamente junto aos povos e comunidades tradicionais, o fórum da tutela ambiental e o fórum das entidades de classe profissional, este último representado por membros dos ministérios públicos de meio ambiente. A representação de entidades de classe profissional por integrantes dos ministérios públicos de meio ambiente indicava que as ideias transitavam entre o fórum das entidades de classe e o fórum da tutela ambiental.

Ao longo do evento foi apresentada a forma como estavam sendo realizadas as inscrições no CAR com base no edital mencionado anteriormente. Foi também tratada a inscrição no CAR de comunidades tradicionais tituladas pelo Incra no perímetro dos assentamentos, os quais seguiram a mesma rotina dos cadastros realizados pelo órgão fundiário no módulo de “Imóvel Rural de Assentamentos da Reforma Agrária”. Dessa forma, os integrantes dos fóruns mencionados constataram ao menos duas formas de “entrada” das comunidades tradicionais no Sicar: uma por meio da inscrição de PCTs e a outra como assentamentos rurais. Identificou-se ainda que havia diferentes entendimentos por parte das organizações responsáveis pelo cadastro acerca da forma como a inscrição no CAR deveria ser realizado para os grupos sociais dos PCTs. Em decorrência do evento, foi criado um Grupo de Trabalho sobre o Cadastro Ambiental Rural para Povos e Comunidades Tradicionais (GT CAR PCT), que se reuniu ao longo dos anos de 2017 e 2018 produzindo uma série de recomendações para a adequação e implementação do Módulo CAR para

PCTs. Ao longo de 2017 e 2018, o GT CAR PCT passou a realizar o controle social no módulo de cadastramento desses territórios.

De acordo com as atas das reuniões, na composição do GT CAR PCT havia entidades integrantes dos fóruns da comunicação política, da agricultura familiar, socioambientalista e da tutela ambiental, assim como servidores públicos membros da elite administrativa. Importa destacar que desde o início da discussão (constante nas primeiras atas), a Conaq se posicionou como organização legítima para abordar ideias referentes aos territórios quilombolas apenas. A organização alertou, portanto, para a necessidade de haver representantes no grupo de trabalho que fossem autorizados a tratar de outros segmentos de PCTs. A Entidade recomendou, assim, que as discussões fossem ampliadas e acompanhadas pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)⁴¹, o que contribuiu para incorporar outras organizações do fórum da agricultura familiar representativas de PCTs. Ademais, nas reuniões do grupo de trabalho foram convidadas outras organizações como o Incra, o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), bem como organizações estaduais de meio ambiente (Oemas), entre elas figuraram as organizações dos estados do Tocantins e Minas Gerais.

Importa mencionar que nesse grupo de trabalho havia integrantes do fórum da comunicação política conhecedores não apenas do CAR, como da dinâmica de trabalho com comunidades extrativistas. Dentre elas, pode-se destacar o então Diretor do Departamento de Extrativismo, que também era servidor de carreira do MMA, com diversas publicações sobre o código florestal e o CAR. Outro destaque era o Coordenador geral de Agroextrativismo, vinculado à Diretoria de Extrativismo e que anteriormente havia sido coordenador de meio ambiente do Incra. Além desses dois integrantes mais familiarizados com a temática, a representante do fórum das entidades de classe profissional foi uma promotora na vara agrária e ambiental, vinculada ao fórum da tutela ambiental e ao fórum científico, sendo uma referência internacional em temas ligados ao meio ambiente, aos direitos socioambientais e às áreas coletivas.

⁴¹ O CNPCT foi instituído no Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016 como órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em 2018, o Decreto nº 9.465 transferiu o Conselho para a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos.

As pautas a serem discutidas no âmbito do GT CAR PCT eram, notadamente:

- a) a customização do Sicar para atender às especificidades dos públicos do módulo de cadastramento destinado aos territórios de povos e comunidades tradicionais;
- b) a realização do CAR individual *versus* coletivo;
- c) a realização de capacitação e sensibilização/orientação técnica para as Oemas e representantes quilombolas e;
- d) a normatização das instituições.

Em relação à customização, um entrevistado menciona entre as ideias e interesses defendidos a criação de

[...] um modelo exclusivo de CAR, um modelo exclusivo, por exemplo, a gente precisa desenhar um outro modelo de CAR pra povos e comunidades tradicionais porque isso não nos contempla. Porque assim, não dá pra você colocar todo mundo no mesmo bojo e o CAR é autodeclaração, e aí coloca todo mundo no mesmo bojo. Não, povos e comunidades tradicionais tem que ser diferente! Mesmo o Ministério [MMA] já falava isso. Então se tem que ser diferente, então crie mecanismos diferente (Entrevista_BR_02).

No GT CAR PCT foram realizadas críticas tanto em relação ao sistema e às normas ambientais do Código Florestal, quanto às instituições endógenas posteriores a serem aplicadas à PCTs. Para um entrevistado do fórum socioambientalista, esses grupos sociais *“têm especificidades nas formas de uso e ocupação do território que não condizem com as categorias estipuladas pelo Código e tipos de atividades permitidas nas mesmas [por exemplo, em APP e RL]”* (Entrevista_BR_04). Torna-se, portanto, necessário considerar as particularidades no momento do cadastro e da análise do CAR, de modo a garantir a esses povos os direitos de manter suas atividades tradicionais, caracterizadas como de baixo impacto ambiental e desenvolvidas em APP. A título de exemplo, pode-se mencionar o caso das populações ribeirinhas, as quais tem seu modo de vida reproduzido às margens dos cursos d’água, bem como o caso das comunidades tradicionais, as quais vivem em reservas extrativistas. Em ambos os casos, o sistema de registro no CAR acusava a sobreposição.

Para outro entrevistado, membro do fórum da agricultura familiar

[...] desde o início, o CAR não respeitou os princípios básicos da Convenção 169 da OIT né. Ele foi nos posto de cima pra baixo. E nós sempre alertamos o governo que, para povos e comunidades tradicionais, indígenas e

quilombolas, a forma é outra de trabalhar. Nem tudo aquilo que você faz pra sociedade em geral, você vai fazer para povos e comunidades tradicionais, porque existe um mecanismo que nos garante uma consulta prévia, livre e informada, inclusive não só sobre os projetos de lei, mas também sobre os projetos que causam grande impacto econômico e social na vida dessas pessoas. Isso não foi respeitado desde o início. Nós chegamos até a acionar o Ministério Público em determinados momentos. Denúncia em relação a isso (Entrevista_BR_02).

Ao mesmo tempo, três fatos contribuíram para que o CAR fosse considerado uma pauta prioritária e estratégica que demandava maior controle social pelas organizações que compunham o GT. Primeiramente, a realização de cadastros individuais em territórios coletivos não atendia à demanda dos povos e comunidades tradicionais. Em segundo lugar, o cadastramento declarando apenas a área ocupada e não a área certificada pela Fundação Cultural Palmares e/ou pleiteada para ser titulada pelo Incra também contrariava as ideias dos membros do GT. Por fim, havia grande preocupação dos membros do GT acerca do uso do CAR para a grilagem de terras, principalmente na Amazônia e em territórios tradicionais⁴². Para um entrevistado do fórum da agricultura familiar,

[O CAR] É uma das nossas pautas estratégicas! Porque nos entendemos que o Código Florestal, na verdade, ele é o maior mapa de malha fundiária do país. Ele não é só simplesmente uma questão ambiental. [...] Agora ele vem com fins ambientais, mas ele vai ser usado pra mapeamento da malha fundiária brasileira. E nós sempre fomos contra isso, porque nós temos território [...], onde que os fazendeiros estão tudo aqui em volta (fez um desenho sinalizando um território e fazendas no entorno) e a comunidade está aqui. Nós temos casas nossas, que estão aqui e a cerca do fazendeiro está aqui (fez gesto sobre a mesa mostrando casa e cerca próximas). O cara [agricultor] abre a porta e dá de frente com o eucalipto, principalmente na região do Espírito Santo. E aí, bem assim, a gente vai regularizar [ambientalmente] somente esse pedacinho? Será que a nossa área é todo isso? Que a gente mapeou e a gente está com processo aberto no Incra. A gente vai se autodeclarar somente nesse território? (mostrando a área da casa ocupada) Isso pra nós seria um tiro no pé (Entrevista_BR_02).

No GT CAR PCT ficou evidente que o conceito de imóvel rural (BRASIL, 1993) utilizado para fins de cadastramento ambiental rural de imóveis convencionais não era condizente com as formas de uso e ocupação dos territórios tradicionais. Em abril de 2018, o grupo de trabalho aconselhou, ainda, que para o módulo de PCTs o termo imóvel rural fosse substituído por território tradicional. Tendo o Incra

⁴² A Operação Rios Voadores conduzida pela Polícia Federal, pelo MPF, pela Receita Federal e pelo Ibama é um exemplo de ação que revelou o uso ilegal do novo CAR e prendeu uma quadrilha que desmatava e grilava terras públicas no Pará. Mais informações em: <https://apublica.org/2016/08/crime-e-grilagem-com-uso-do-car/>;

assumido a responsabilidade de realização da inscrição de territórios quilombolas titulados no Sicar, o Instituto ficou a cargo de realizar os repasses aos membros do GT CAR PCT acerca dos avanços no cadastramento dessas áreas, assim como dos desafios encontrados. As informações eram, em seguida, comunicadas ao SFB e a Ufla para a realização dos devidos ajustes no módulo. Nesse sentido, foi ainda pactuado entre os membros do GT o compartilhamento dos documentos elaborados (notas técnicas, ofícios, diagnósticos, entre outros) com a finalidade de contribuir com a discussão.

Ao mesmo tempo, era notória a preocupação dos integrantes do fórum da agricultura familiar, do fórum socioambientalista, do fórum da tutela ambiental e das entidades de classe profissional vinculadas aos ministérios públicos no tocante às sobreposições de cadastros de territórios quilombolas com outros imóveis. Na época, dados apresentados pelo Instituto Socioambiental (ISA), no âmbito do grupo de trabalho, evidenciavam haver 1.650 cadastros ambientais rurais de imóveis em situação de sobreposição a 150 territórios quilombolas titulados, cujo perímetro havia sido inscrito no Sicar. Por essa razão, havia uma demanda por parte do GT CAR PCT para que os territórios quilombolas titulados pudessem ser inclusos no CAR de forma similar ao que era instituído para os TIs e para as Unidades de Conservação. Em consequência, esperava-se que o CAR de imóvel rural sobreposto fosse automaticamente indicado como pendente de regularização. Em paralelo, efetivou-se a demanda de que os cadastros de territórios quilombolas realizados pelo Incra no módulo de assentamentos da reforma agrária, fossem migrados para o módulo de inscrição de CAR para PCTs

O CAR para uma entidade membro do fórum da agricultura familiar era compreendido como uma continuidade da discussão da Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (GTAQ)⁴³. Havia, portanto, um acúmulo de aprendizado sendo desenvolvido em paralelo ao GT CAR PCT por outro grupo de trabalho, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente pela Portaria n° 298, de 21 de julho de 2016. Este último grupo foi criado “com a finalidade de propor diretrizes para

⁴³ Mais informações sobre as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Quilombos podem ser obtidas na página do ISA, organização parceira da Conaq nas discussões socioambientais em territórios quilombolas. Ver: <https://socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/quilombolas-lutam-por-politica-de-gestao-para-seus-territorios>

elaboração do Plano Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Quilombola e propor ações para sua efetiva implementação” (BRASIL, 2016).

E aí, paralelo a isso, nós trabalhamos também uma outra agenda, que pra nós, o CAR é consequência disso, que é a Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (GTAQ), que é a formulação de uma política de gestão territorial quilombola (Entrevista_BR_02).

Outra inovação defendida pelos membros do GT CAR PCT, principalmente pelos fóruns da agricultura familiar e socioambientalista, perpassava a oferta de uma formação para que as comunidades tradicionais obtivessem a autonomia de realizar a inscrição dos imóveis no CAR de maneira independente. Alinhadas às demandas existentes, entidades membro do fórum da agricultura familiar que compunham o GT solicitaram que não fosse realizado o CAR sem que as comunidades tradicionais fossem devidamente informadas e sem que pudessem participar do processo. Foi definido, ainda, que os estados fossem autorizados a utilizar o módulo nacional, ainda que possuíssem um sistema próprio de cadastramento, como era o caso de Mato Grosso⁴⁴. Conforme a avaliação de um entrevistado do fórum da agricultura familiar,

Nós tivemos várias atividades, tivemos vários encontros. Inclusive encontro de formação sobre o CAR. Hoje nós temos dois meninos que são formados especificamente na questão do CAR. Que dão "banho" em muitos técnicos do meio ambiente, muito técnico que estão no governo discutindo o CAR, "os caras dão banho". E aí, criamos um modelo específico, só que não avançou. Criamos um modelo específico no governo Temer, até o governo Temer a gente conseguiu, mas depois do Governo Temer pra cá, depois do governo do Golpe pra cá a gente não avançou mais nada. Mas a gente vem fazendo capacitação, capacitação direto, inclusive para empoderar o nosso povo, para o nosso povo fazer o CAR nas pontas, sem precisar de técnicos, o nosso povo mesmo fazer (Entrevista_BR_02).

Em registro de ata de uma das reuniões realizadas no âmbito do grupo de trabalho, "o MPF [membro do fórum da tutela ambiental] parabenizou o trabalho do Serviço Florestal Brasileiro realizado junto ao GT CAR PCT", bem como elencou o papel desempenhado pelo GT na customização do módulo de inscrição e nos resultados alcançados. O MPF valorizou, assim, o conjunto dos esforços realizados no âmbito da equipe de trabalho graças aos quais o Brasil estaria mais próximo de atender às particularidades de povos e comunidades tradicionais. Alinhado ao que

⁴⁴ O estado foi mencionado a título de exemplo, porém, não há registros da participação de representantes nas atas de reuniões do GT às quais a pesquisadora teve acesso.

vinha sendo proposto pelo GT, no MPF havia uma discussão voltada para a criação de um banco de dados e de uma plataforma de territórios tradicionais brasileiros. Por fim, indicou-se que o Projeto Nova Cartografia Social⁴⁵ seria uma ferramenta útil para a inclusão no Sicar de territórios onde foram realizadas pesquisas acadêmicas pelo fórum científico.

Contudo, face à mudança na composição social dos fóruns de produção de ideias decorrentes do resultado das eleições de outubro de 2018, as discussões sobre o assunto perderem fôlego e foram paralisadas. De acordo com a resposta fornecida ao pedido de acesso à informação nº 21900.003490/2019-41 emitido pelo Serviço Florestal Brasileiro em 30 de outubro de 2019, até aquela data o SFB não havia sido convocado para reuniões do Grupo de Trabalho no ano corrente. Da mesma forma, atores sociais entrevistados na pesquisa de campo em janeiro de 2020 confirmaram a informação oferecida pelo SFB. Assim, entendeu-se que não estavam ocorrendo reuniões do GT CAR PCTs depois da mudança na gestão presidencial. Outra consequência das mudanças no campo político foi a não institucionalização das normas formais em instrumento como portaria ou instrução normativa, apesar dos fóruns da agricultura familiar e socioambientalista reiterarem a importância da discussão e dos encaminhamentos propostos pelo GT CAR PCTs.

5.4 OUTRAS DISCUSSÕES SOBRE O CAR

Haja vista a data da publicação da IN MMA nº 02 em maio de 2014, o prazo para inscrição no CAR seria fixado em um ano, podendo ser prorrogado por igual período e se estender até maio de 2016. Em atendimento a ideias e interesses de diferentes fóruns de produção de ideias, após sucessivas prorrogações, estava em vigência⁴⁶, até o período de conclusão dessa tese em 2022, uma instituição que definia prazo indeterminado para a realização da inscrição no CAR (BRASIL, 2019). O prazo indefinido para o registro foi sustentado, principalmente pelo fórum da agropecuária e parte do fórum da comunicação política que defendiam as mesmas ideias e interesses.

⁴⁵ “O Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) tem como objetivo dar ensejo à auto-cartografia dos povos e comunidades tradicionais na Amazônia”. Mais informações podem ser obtidas em: <http://novacartografiasocial.com.br/apresentacao/>

⁴⁶ Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019.

Deve-se destacar que na construção do CAR e na definição de instituições endógenas, havia uma preocupação com a transparência das informações do IAP e o manuseio de dados provenientes dos cadastros como parte do processo de regularização fundiária⁴⁷. No que se refere ao primeiro tema, em dezembro de 2014, por meio da Instrução Normativa MMA nº 03/2014, o fórum da comunicação política determinou normas específicas sobre a questão, instituindo a Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural⁴⁸. Entre tais normas, figurava o sigilo quanto aos dados pessoais e patrimoniais dos posseiros e proprietários rurais. A medida não agradou plenamente levantando críticas de membros de diferentes fóruns de produção de ideias. Isso porque organizações do fórum socioambientalista, do fórum da tutela ambiental e parte dos membros do fórum da agropecuária consideravam que o amplo acesso às informações contidas no CAR era condição essencial para a efetividade do Código Florestal (ROCHA *et al*, 2021; PIRES, 2017). Segundo os representantes desses fóruns, a transparência era um aspecto fundamental para a implementação da ação pública ambiental (ROCHA *et al*, 2021; PIRES, 2017). Parte dos membros dos fóruns da agropecuária e da comunicação política não apoiava a ampla divulgação das informações dos imóveis rurais, principalmente quanto à titularidade do imóvel rural, sob o argumento de que tal postura, se assumida no âmbito da ação pública, colocaria em risco a segurança dos agricultores, podendo afetar, ainda, a competitividade do Brasil no mercado internacional de alimentos.

Por sua vez, o fórum científico defendia a importância de que as informações constantes no CAR fossem amplamente divulgadas de forma a serem utilizadas na criação de políticas públicas (ROCHA *et al*, 2021). O objetivo principal da iniciativa seria de diminuir impactos ambientais, assim como contribuir para fomentar a proteção da fauna e flora brasileira (ROCHA *et al*, 2021). Nos anos de 2015 e 2016, uma organização membro do fórum da tutela ambiental emitiu recomendações a favor da transparência total dos dados. O fato contribuiu para que o fórum da comunicação política divulgasse em novembro de 2016 o módulo de consulta

⁴⁷ Mais informações em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica> e <https://theintercept.com/2017/06/20/justica-decide-que-agricultores-devem-deixar-terras-reclamadas-por-desmatadores/>

⁴⁸ Acessar a Instrução Normativa MMA nº 3/2014 em: https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR_3.pdf.

pública do CAR⁴⁹. Embora a decisão tenha sido tomada em 2016, a discussão segue sendo atual e permeia a implementação do CAR ainda em 2022.

Permeia, ainda, o processo de Cadastro Ambiental Rural ideias quanto ao uso das informações como parte do processo de regularização fundiária e emissão de título de terras, promovendo, assim, uma interação entre processos que ocorreriam no âmbito da ação pública ambiental com aqueles que seriam da alçada da ação pública fundiária. Tais ideias acenam para a realização de novas pesquisas com o objetivo de analisar a institucionalização e os resultados das ideias e interesses na construção dos instrumentos das duas ações públicas.

5.5 O INSTRUMENTO PRA E A AGRICULTURA FAMILIAR

Uma vez instituído no Código Florestal, assim como o CAR, o PRA também vêm sendo regulamentado⁵⁰ por instituições endógenas incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010). Tais instituições seguem uma trajetória de caminho (MAHONEY, 2001) que sustenta a ideia de descentralização de atividades da gestão ambiental para os entes subnacionais, mantendo, contudo, a centralidade da base de dados na esfera nacional. No texto original do CF aprovado em maio de 2012, foi atribuída responsabilidade à União, aos estados e ao Distrito Federal para a implantação do PRA. Estabeleceu-se ainda o objetivo do instrumento, o prazo para a sua implementação, bem como determinou-se o vínculo existente entre o CAR e o PRA. Os dispositivos expressos em Lei, fortaleceram, assim, a ideia de um fluxo da regularização ambiental semelhante ao que algumas unidades da federação já realizavam antes da revisão do CF, como é o caso de Mato Grosso (Cf. capítulo 6). Conforme mencionado por um entrevistado do fórum da agropecuária: *“O PRA mostra que existe uma forma de regularizar, regulamenta as formas de recomposição dos passivos ambientais e garante que seja cumprido até que o passivo seja recomposto e garante aos estados definir como isso seria”* (Entrevista_BR_08).

Nas instituições endógenas incrementais que ocorreram, principalmente por ato do poder executivo, se reafirma o caráter do PRA como um conjunto de regras

⁴⁹ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/13815-noticia-acom-2016-11-2027.html>

⁵⁰ Esse Instrumento da Ação Pública ainda estava em processo de construção na época de elaboração da tese, no entanto optou-se por mantê-lo na análise dada a importância atribuída ao mesmo nas discussões sobre a regularização ambiental de imóveis rurais.

estabelecidas entre o posseiro e/ou proprietário rural e o órgão ambiental. A finalidade do instrumento seria de assegurar a recuperação das áreas de passivo ambiental de reserva legal e área de preservação permanente identificadas na análise do CAR, conforme discutido na época da revisão do Código Florestal (Cf. capítulo 4). A Medida provisória nº 571/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.727/2012, adiciona o prazo de dois anos para o início da recomposição da reserva legal (BRASIL, 2012b; 2012d). A Medida estabelece ainda que, no que se refere à necessidade de recuperação de APP, a realização das atividades deveria levar em consideração critérios técnicos para conservação do solo e da água indicados no PRA (BRASIL, 2012b).

Essas instituições endógenas ao instrumento PRA contribuíram para reproduzir e reafirmar as normas a ele relacionadas, presentes desde a criação do instrumento através da Lei 12.651/2012. Conforme aponta o referencial teórico adotado nessa tese, a reafirmação de normas referentes ao funcionamento do instrumento PRA caracteriza uma “persistência estrutural da dependência de caminho” (MAHONEY, 2001). Nesse sentido, as instituições endógenas acenam para a ideia de que deveria haver um caminho a ser seguido que incentivasse a regularização ambiental. Tais ideias foram defendidas pelo fórum da comunicação política, fórum socioambientalista e fórum da agropecuária na época da revisão do CF, conforme abordado no capítulo 4.

Ainda na esteira das instituições federais endógenas ao PRA, no Decreto Presidencial 7.830/2014, foram apresentadas as normas gerais para esse IAP, estabelecendo quatro outros instrumentos que deveriam estar conectados a ele: 1) o CAR como a “porta de entrada”; 2) o termo de compromisso; 3) o Projeto de recomposição de áreas degradadas e alteradas; e, 4) as Cotas de Reserva Ambiental (CRA). Quanto ao tratamento atribuído à agricultura familiar no PRA, as normas limitaram-se a reafirmar o “efeito escadinha” como regra para a recuperação ambiental das áreas de APP de posses e propriedade de até quatro módulos fiscais. A ideia foi proveniente e defendida pelo fórum da comunicação política em diálogo com o fórum da agricultura familiar, conforme já tratado anteriormente por essa tese.

Por meio do Decreto nº 8.235, de 05 de maio de 2014 (publicado um dia antes da IN MMA nº 02/2014), novas mudança endógenas incrementais foram instituídas através da decisão de que a assinatura de termos de compromisso deveria ocorrer por imóvel rural de forma individual. A regra era, contudo,

diferenciada para os territórios de uso coletivo e assentamentos de reforma agrária. Para os primeiros, o termo de compromisso seria acordado entre o órgão ambiental competente e a organização ou entidade representativa desses grupos sociais (BRASIL, 2014b). Já para os segundos, em caso de identificação de passivo ambiental, a adesão ao PRA deveria ser realizada em solidariedade entre o assentado(a) e órgão fundiário (BRASIL, 2014b)⁵¹, cabendo ao primeiro a recuperação e ao segundo apoio e acompanhamento técnico. As novas instituições dialogam, por conseguinte, com as normas constantes na IN MMA n° 02/2014 que estabelecem o procedimento simplificado para os grupos sociais que compõem a agricultura familiar. Trata-se de uma determinação resultante de ideias defendidas e construídas por membros da elite administrativa, do fórum da comunicação política de diferentes ministérios em diálogo próximo com membros do fórum da agricultura familiar.

Pelas normas do Código Florestal, o PRA deve ser implementado pelos estados e ainda que tais entes possuam regulamentações específicas, as determinações estaduais dialogam com a orientação geral instituída nas instituições federais. De acordo com Chiavari, Lopes e Nardi (2021), até o momento quinze estados⁵² possuem regulamentação específica para o instrumento PRA. Na época da realização da pesquisa de campo dessa tese de doutorado, que ocorreu em janeiro de 2020, atores sociais integrantes dos fóruns da comunicação política e agropecuária mencionaram estar em discussão a construção de um módulo de PRA para o Sicar, o qual foi, de fato, lançado em dezembro de 2021⁵³. Dadas as lacunas ainda existentes quanto à construção, implementação e resultados do uso do PRA, faz-se necessária a continuidade dessa pesquisa ou o desenvolvimento de novos estudos que apontem como se desenvolveu o instrumento durante o mandato do atual presidente da república, Jair Bolsonaro (gestão 2019/2022). Dadas as necessidades de melhor conhecer o funcionamento do instrumento, amplia-se a

⁵¹ Art. 5° [...] § 4° No caso de território de uso coletivo titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais, o termo de compromisso será firmado entre o órgão competente e a instituição ou entidade representativa dos povos ou comunidades tradicionais. § 5° Em assentamentos de reforma agrária, o termo de compromisso a ser firmado com o órgão competente deverá ser assinado pelo beneficiário da reforma agrária e pelo órgão fundiário (BRASIL, 2014b).

⁵² São eles: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Distrito Federal.

⁵³ Para maiores informações acessar: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-lanca-ferramenta-para-facilitar-a-regularizacao-ambiental-de-propriedades-rurais> e <https://www.youtube.com/watch?v=mDb-1N5iShU>.

demanda por pesquisas científicas similares a essa tese, voltadas para analisar ações públicas ambientais e seus instrumentos no âmbito dos entes subnacionais.

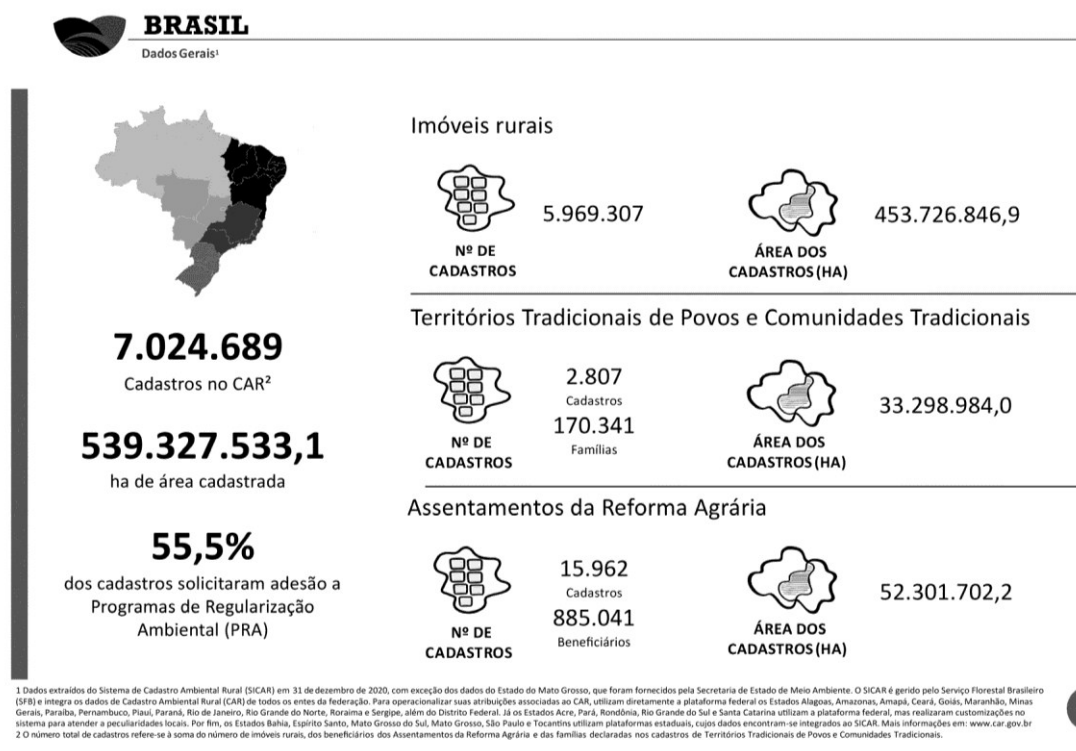
5.6 A IMPLEMENTAÇÃO NACIONAL DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA A PARTIR DO NÚMERO DE INSCRITOS

Dados do Serviço Florestal Brasileiro referentes às inscrições realizadas no CAR até 31 de dezembro de 2020⁵⁴ indicam um total 7.024.689⁵⁵ cadastros, dos quais 55,5% se comprometeram realizar a recuperação de eventuais passivos ambientais – prerrogativa do PRA - ao solicitarem adesão ao instrumento no ato da inscrição no CAR (Cf. figura 23). Importa destacar que no boletim informativo extraído da plataforma não é utilizado o termo “imóveis rurais” para fazer referência aos territórios de povos e comunidades tradicionais, apontando, assim, a implementação das ideias advindas do GT CAR PCT.

⁵⁴ Apesar de o boletim informativo do número de cadastros de dezembro de 2021 estar disponível, em fevereiro de 2022, a autora optou por utilizar os dados da versão anterior (2020) em razão das mudanças na forma de apresentar o dado. Atualmente é possível obter apenas o número total de cadastros, bem como a área cadastrada para o Brasil por unidade da federação, o que não contribuiria para a discussão desta tese.

⁵⁵ Esse resultado corresponde à soma do número de imóveis rurais, das famílias declaradas nos cadastros de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais e dos beneficiários dos Assentamentos da Reforma Agrária (SFB, 2021). Observa-se, assim, o elevado número de sobreposições de imóveis rurais no Sicar, tendo em vista que, pelos dados do Censo Agropecuário de 2017 existem 5.073.324 estabelecimentos agropecuários.

Figura 23- Boletim informativo do Cadastro Ambiental Rural, contendo os dados declarados até 31 de dezembro de 2020 – Brasil



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro - SFB (2021).

Conforme pode ser visto na figura anterior, entre o total de cadastros realizados, 5.969.307 se referem a posses e propriedades inseridas no módulo de inscrição destinado a imóveis rurais que ocupam áreas com até quatro módulos fiscais ou com dimensões superiores. Além disso, 2.807 cadastros pertencem ao módulo reservado aos territórios de povos e comunidades tradicionais, os quais correspondem a 170.341 famílias. Outros 15.962 cadastros foram realizados no módulo de assentamentos de reforma agrária, um total correspondente a 885.041 beneficiários.

Importa destacar que até o ano de 2019, os dados do CAR foram divulgados em planilhas, nas quais era possível visualizar o número de posses e propriedades rurais de até quatro módulos possibilitando a elaboração das figuras 21 e 22, apresentadas anteriormente. Já no Boletim informativo de dezembro de 2020 (Cf. figura 23), os dados referentes ao CAR foram divulgados de acordo com o módulo de cadastro, deixando de ser possível identificar o número de registros referentes a áreas de até quatro módulos fiscais. Além disso, como se verifica na divulgação de dados de adesão ao PRA, há somente um número geral que impossibilita

discriminar as posses e propriedades de até quatro módulos fiscais referentes à adesão ao instrumento, bem como qual a situação dos territórios de PCTs e assentamentos de reforma agrária.

5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Ao mesmo tempo em que ocorreu o debate que culminou no reconhecimento da agricultura familiar, o final da década de 1990 e início dos anos 2000 também foi marcado pelo início da mobilização para revisão do Código Florestal. Diante disso, a narrativa que defendia o reconhecimento da agricultura familiar na ação pública ambiental ganhou terreno, sendo fortalecida por atores vinculados aos fóruns de produção de ideias, principalmente os fóruns da comunicação política e da agricultura familiar. A participação de movimentos sindicais e sociais, bem como gestores públicos sensíveis ao reconhecimento da agricultura familiar nas políticas públicas, contribuiu para que o Código Florestal incorporasse instituições específicas para a categoria social.

No entanto, as instituições foram estendidas a todas as posses e propriedades rurais brasileiras com até quatro módulos fiscais, reduzindo o entendimento do conceito de agricultura familiar ao critério de tamanho da área. Tal fato contribuiu para a contagem de um número maior de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais que se beneficiam de regras diferenciadas para adesão aos instrumentos, conseqüentemente, à ação pública ambiental como um todo.

Além disso, os instrumentos têm sido orientados por instituições endógenas incrementais que os alteram; uma vez modificados, os instrumentos alteram a política pública, promovendo mudanças sem que a norma mais geral que define as instituições exógenas sofra modificações. É o caso o Código Florestal, por exemplo. Esse é, ainda, o caso da IN MMA nº 2/2014, que instituiu a criação de três módulos específicos para realização da inscrição dos imóveis rurais no CAR, sem, contudo, alterar a Lei 12.651/2012. Os módulos, quanto a eles, orientam as inscrições de posses e propriedades rurais de acordo com a localização das áreas. Existe, assim, um módulo específico para a inscrição de territórios de povos e comunidades tradicionais, outro para os assentamentos da reforma agrária, sendo as demais propriedades cadastradas no módulo de imóveis rurais. Essa forma de orientar a realização das inscrições resultou na criação de regras específicas para

assentamentos e territórios de PCTs, as quais conferem protagonismo aos órgãos gestores responsáveis pela inscrição dessas áreas. No caso de PCTs, especificamente, a representação de como deveria ser feita a inscrição das áreas no CAR, resultou na mobilização de diferentes fóruns de produção de ideias que passaram a discutir no fórum de comunidade de políticas públicas como o instrumento deveria ser orientado para contemplar a forma de organização dos territórios tradicionais e seus modos de vida.

Ademais, evidencia-se que a partir da experiência da implementação do instrumento CAR (da realização da inscrição do imóvel no sistema de cadastramento), se acumula aprendizados institucionais. A partir de então, o processo de construção do instrumento passa a ser contínuo, se retroalimentando das experiências anteriores. Conclui-se que, à medida que se constrói o desenho do instrumento, abre-se para a inscrição/implementação, identifica-se necessidades de modificação, o que conduz a novas mudanças que ao serem promovidas alimentam novamente o processo de construção do IAP.

Tratou-se, ainda, nesse capítulo do início da construção do PRA, que na data da conclusão da pesquisa, não apresentava os mesmos avanços observados para o CAR. Em âmbito nacional reproduzia-se o padrão institucional de normas previstas no CF, adicionando, contudo, um prazo para a adesão e cumprimento das regras do instrumento. Observou-se também a existência de discussões voltadas para construção de um módulo de PRA no Sicar. No entanto, deve-se considerar que a implementação do PRA é de responsabilidade dos estados, razão pela qual pesquisas futuras são indicadas para melhor compreensão da construção de instituições endógenas pelos entes subnacionais, assim como do módulo de PRA nacional.

6 A AÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

Tendo sido apresentado o processo de construção dos instrumentos CAR e PRA em âmbito federal, o presente capítulo tem como objetivo apresentar o histórico das ações públicas ambientais propostas pelo estado de Mato Grosso. Trata-se a partir de agora de uma análise que decorre de uma mudança escalar, quando a ênfase será colocada nas ideias, interesses e instituições que levaram à formulação dos instrumentos da ação pública CAR e PRA, bem como no tratamento que conferiram à agricultura familiar no estado.

A história de Mato Grosso¹ revela inúmeras ações de apropriação territorial promovidas, inicialmente, por espanhóis e portugueses nos séculos XVII e XVIII, os quais foram responsáveis pelas primeiras ocupações do território por não índios. Posteriormente, nos séculos XIX e XX, foram desenvolvidas diversas ações pelo Estado brasileiro para a ocupação de áreas consideradas “vazios demográficos”. Destaca-se que apesar de o estado de Mato Grosso ter sido criado em 1748, foi por meio de políticas desenvolvimentistas do governo federal² no século XX que a ocupação e o desenvolvimento efetivos do rural mato-grossense foram impulsionados. Até a década de 1970 predominava nessa unidade da federação uma forma de agricultura destinada ao autoconsumo. A partir de então, a agricultura comercial começou a ser desenvolvida tendo como base os fundamentos da Revolução Verde³ e o aumento da produção impulsionado pela ocupação de novas áreas, antes ocupadas por florestas.

No tocante à ação pública ambiental, o discurso acerca da descentralização da gestão incorporada aos normativos nacionais (Cf. seção 4.2 do capítulo 4), no final da década de 1980, impulsionou a criação da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Fema)⁴, órgão da administração pública do estado de Mato Grosso. Na

¹ Sobre a história de Mato Grosso recomenda-se a leitura do livro “A história de Mato Grosso: da ancestralidade aos dias atuais” de Elizabeth Madureira Siqueira, publicado em 2002.

² Entre eles destaca-se a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966, da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) em 1967, bem como os diversos planos de desenvolvimento impulsionados pelos governos durante o Regime Militar (1964-1985).

³ A Revolução Verde impulsionou a mudança na base técnica da agricultura, introduzindo no Brasil tecnologias do modelo estadunidense consideradas modernas, como máquinas e implementos agrícolas, sistemas de irrigação, melhoramento genético de sementes e a utilização de insumos agrícolas no preparo do solo (calcário, fertilizantes e agrotóxicos, notadamente).

⁴ A Fema foi extinta pela Lei Complementar nº 214, de 23 de junho de 2005, quando foi criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema/MT).

segunda metade da década de 1990, iniciaram-se as políticas ambientais e instrumentos da ação pública estaduais que passaram a ser implementados pelo órgão ambiental local. Destacam-se o Código Estadual de Meio Ambiente e o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR), tendo este último inspirado a criação do Cadastro Ambiental Rural no ano de 2008 em Mato Grosso.

Como mencionado no capítulo introdutório desse documento, o CAR foi criado em MT como um Instrumento da Ação Pública (LASCOUNES; LE GALÈS, 2012a; 2012b). O Cadastro que integrava nesse momento o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural (Programa MT Legal) teve seu desenho técnico construído junto ao Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental de Mato Grosso (Simlam). Além do CAR, também no Programa MT Legal foram instituídas ações voltadas para a regularização ambiental de posses e propriedades privadas. Conforme abordado no capítulo 4, o Programa serviu de inspiração para que o PRA fosse incorporado ao Código Florestal em 2012.

A revisão do Código Florestal em 2012 representou um “momento crítico” (MAHONEY, 2001) para a política ambiental estadual, a qual precisou passar por alterações para atender às exigências expressas pelo novo conjunto de normas estabelecido em escala nacional. Como parte dessas mudanças, em 2013 a Sema/MT, representante do fórum da comunicação política estadual (FOUILLEUX, 2000, 2011), assinou um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a União aderindo ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), que estava sendo construído pelo fórum da comunicação política nacional.

Em 2016, após Mato Grosso ter utilizado o Sicar por dois anos, o fórum da comunicação política estadual recuou da decisão de integrar o sistema nacional, decidindo, assim, pela retomada da gestão do sistema de cadastros. Deu-se início, em seguida, à construção de um novo dispositivo estadual, chamado de Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural (Simcar). O Simcar foi oficialmente instituído em 2017 pela Lei Complementar estadual 592/2017⁵; todos os cadastros migrados do Simlam para o Sicar ou realizados no Sicar foram transferidos para o Simcar e precisaram passar por retificações. Dito de outro modo, o conjunto dos

⁵ O assunto será retomado no Capítulo 7.

cadastros existentes nos demais sistemas deveriam ser submetidos à correção das informações prestadas de forma a atender à demanda do novo sistema.

Alinhando a temática da criação do sistema de cadastro na escala do estado de Mato Grosso ao referencial teórico da tese, nesse capítulo buscou-se responder às seguintes questões: quais ideias e interesses influenciaram a criação/origem do CAR e o fluxo da regularização ambiental (inspiração para o PRA), no estado de Mato Grosso? Quais fatores contribuíram para que o estado de Mato Grosso tomasse a decisão de aderir ao Sicar em 2013? Quais aspectos levaram o estado a optar em 2016 pelo desenvolvimento de um conjunto de instituições estaduais próprias para a implementação dos instrumentos no âmbito do território estadual? Como o entendimento de ideias, interesses e instituições referentes à agricultura familiar foram incorporadas nesse processo?

Para responder a tais questionamentos, buscou-se, em um primeiro momento, reconstruir o processo histórico que contribuiu para a criação dos instrumentos no âmbito estadual, antes da revisão do CF. Em seguida, procurou-se entender como se deu o prosseguimento das ações até a adesão do estado ao Sicar, em 2013, e a retomada efetiva de um sistema estadual em 2016. Entende-se que a compreensão do contexto de formulação e implementação dos instrumentos está associada ao processo de desenvolvimento econômico predominante no estado de Mato Grosso. Portanto, ao longo do capítulo, a autora articulou a ação pública ambiental com os aspectos políticos e econômicos locais, discutindo, em paralelo, o lugar atribuído à agricultura familiar no novo instrumento estadual.

O capítulo está estruturado em quatro seções: a primeira parte aborda o Código Estadual de Meio Ambiente, a criação do SLAPR e a implementação do sistema até o ano de 2008. A segunda seção apresenta o Programa MT Legal, a efetiva criação do CAR e do fluxo da regularização ambiental em 2008, assim como a implementação do programa até a revisão do CF, em 2012. A terceira seção analisa o período pós revisão do Código Florestal brasileiro, principalmente entre os anos de 2013 a 2016, quando MT utilizou o sistema nacional de cadastramento ambiental rural para a regularização ambiental de seus imóveis rurais tendo, posteriormente, decidido por desenvolver um novo sistema estadual. Por fim, são apresentadas as considerações finais do capítulo.

6.1 O CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E A CRIAÇÃO DO SLAPR

Até meados da década de 1990, no estado de Mato Grosso a política ambiental era orientada pelos princípios da legislação federal vigente, entre eles o segundo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) e a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), os quais eram implementados, principalmente pelo Ibama. A título de exemplo, o licenciamento ambiental era nesse momento guiado pelas instituições da PNMA e pelas resoluções do Conama, tendo como princípio o fato de ser trifásico⁶. Ao mesmo tempo, a fiscalização de atividades, como o desmatamento ilegal e a operação de empreendimentos sem licença, também era de responsabilidade do órgão ambiental federal. Já o órgão ambiental estadual, a extinta Fema, realizava, por sua vez, o licenciamento industrial, o levantamento de fauna e flora, a educação ambiental, tendo como foco de atuação o Bioma Pantanal (AZEVEDO, 2009).

Alinhadas ao debate sobre desenvolvimento sustentável no mundo (Cf. seção 4.2 do capítulo 4), a PNMA e a Constituição Federal tornaram-se marcos importantes para a descentralização da agenda ambiental aos entes subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal) na década de 1980 (VIANA; ARAUJO, 2011). Entre a década de 1980 e 1990, ao menos sete ações públicas seguiram reproduzindo instituições que fomentavam ideias e interesse voltados à descentralização (Cf. quadro 5). Estimulava-se, por conseguinte, a construção de capacidades estatais nas Organizações Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) e/ou o interesse de articulação de ações entre a União e os entes subnacionais.

Nesse cenário de debates acerca da descentralização da gestão estatal, destaca-se o pioneirismo do estado de Mato Grosso, notadamente, no que se refere à gestão ambiental. Em janeiro de 2000, por meio de Pacto Federativo, a União concedeu poderes para a Fema gerir atividades florestais. A Fundação se tornou, ainda, responsável pela gestão ambiental do estado no que se referia ao monitoramento, à fiscalização, à autorização e ao controle do desmatamento em Mato Grosso (AZEVEDO, 2009). Segundo afirmação de um dos entrevistados membro da elite administrativa que compôs o fórum da comunicação política

⁶ O licenciamento ambiental trifásico consiste na emissão de Licença Prévia (LP), de Licença de Instalação (LI) e de Licença de Operação (LO), conforme estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente e as Resoluções Conama 01/1986 e 237/1997.

estadual por um período, naquela época “o estado foi o primeiro da Amazônia Legal a assinar um acordo com o governo federal para o repasse da atribuição florestal” (Entrevista_MT_07). Tal postura pioneira adotada no estado criou um cenário favorável à construção de instituições ambientais estaduais em Mato Grosso. O posicionamento do estado estava, assim, em consonância com a postura assumida pelo fórum da comunicação política estadual da época, representado pelo então governador, Dante de Oliveira (1995-2002), que apresentava ideias e interesses favoráveis à construção de capacidades estatais na gestão ambiental do estado de Mato Grosso.

Quadro 5- Principais ações públicas que estimularam a descentralização da gestão ambiental no Brasil nas décadas de 1980 e 1990

Ano	Ação Pública
1981	Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) – Instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)
1988	Constituição Federal de 1988 – Atribuiu a competência de preservação e proteção do meio ambiente ao poder executivo e legislação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios
1990	Decreto nº 99.274/1990 - Regulamentou a Política Nacional de Meio Ambiente e atribui aos estados o licenciamento ambiental de atividades.
1991	Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA)
1994	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7)
1997	Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997
1998	Programa Nacional de Florestas (Decreto 2.473/1998)

Fonte: Elaborado pela autora.

Se por um lado a agenda ambiental mato-grossense recebeu novos estímulos na década de 1990 e início dos anos 2000, por outro, na agenda econômica desde a década de 1970 vinham sendo implementados no estado programas de desenvolvimento formulados pelo Governo Federal, com o objetivo de ocupar os “espaços vazios” no Centro-Oeste e Norte do Brasil. Além do Programa de Integração Nacional (PIN) criado em 1970⁷, destacam-se diversas outras ações públicas regionalizadas e setoriais⁸, cujo interesse era contribuir para o

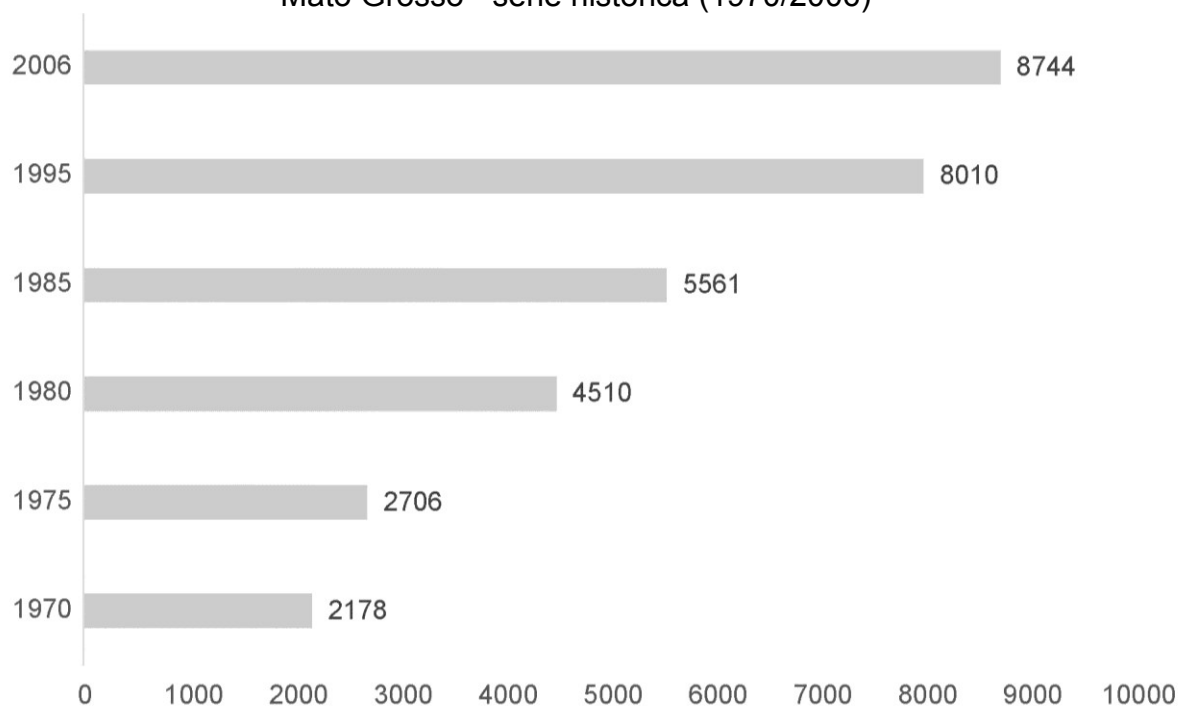
⁷ O PIN objetivava a efetiva ocupação da Amazônia Legal através do deslocamento de migrantes, especialmente nordestinos, para a faixa de terra que, por 10 km, margeava as duas principais rodovias criadas: a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém (FERREIRA, 2001).

⁸ Entre eles menciona-se: a) o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste), criado em 1971; b) o Programa de Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan) também de 1971; c) o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) criado em 1974; d), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) de 1975; e e) o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) de 1981 (FERREIRA, 2001; BARROZO, 2008; SILVA, 2010).

desenvolvimento e a integração nacional (FERREIRA, 2001; BARROZO, 2008; SILVA, 2010).

Quanto ao desenvolvimento rural em Mato Grosso, até meados de 1970 assumia-se que a agricultura em larga escala era inviável no estado, sendo o território ocupado por populações indígenas e pequenos posseiros (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010). Predominava, assim, a pecuária extensiva de baixa produtividade, seguida pelo cultivo de pequenas lavouras de gêneros alimentícios destinados ao autoconsumo (CASTRO, 2014). Em Mato Grosso, especificamente, essa visão de agricultura mudou a partir de 1970 quando se percebeu em território matogrossense o aumento no número de estabelecimentos agropecuários com 1.000 hectares(ha) ou medidas superiores a essa (Cf. figura 24). O número de imóveis com tais características saltou, assim, de 2.178 estabelecimentos naquele ano para 8.744 estabelecimentos em 2006, ocupando uma área total de 14.709.753 ha e 37.944.854 ha, respectivamente. Esses empreendimentos foram incorporados em sua ampla maioria à economia do país por meio do desenvolvimento de sistemas produtivos com o cultivo da soja e criação de bovinos, principalmente.

Figura 24- Número de estabelecimentos com 1.000 hectares ou mais no estado de Mato Grosso - série histórica (1970/2006)

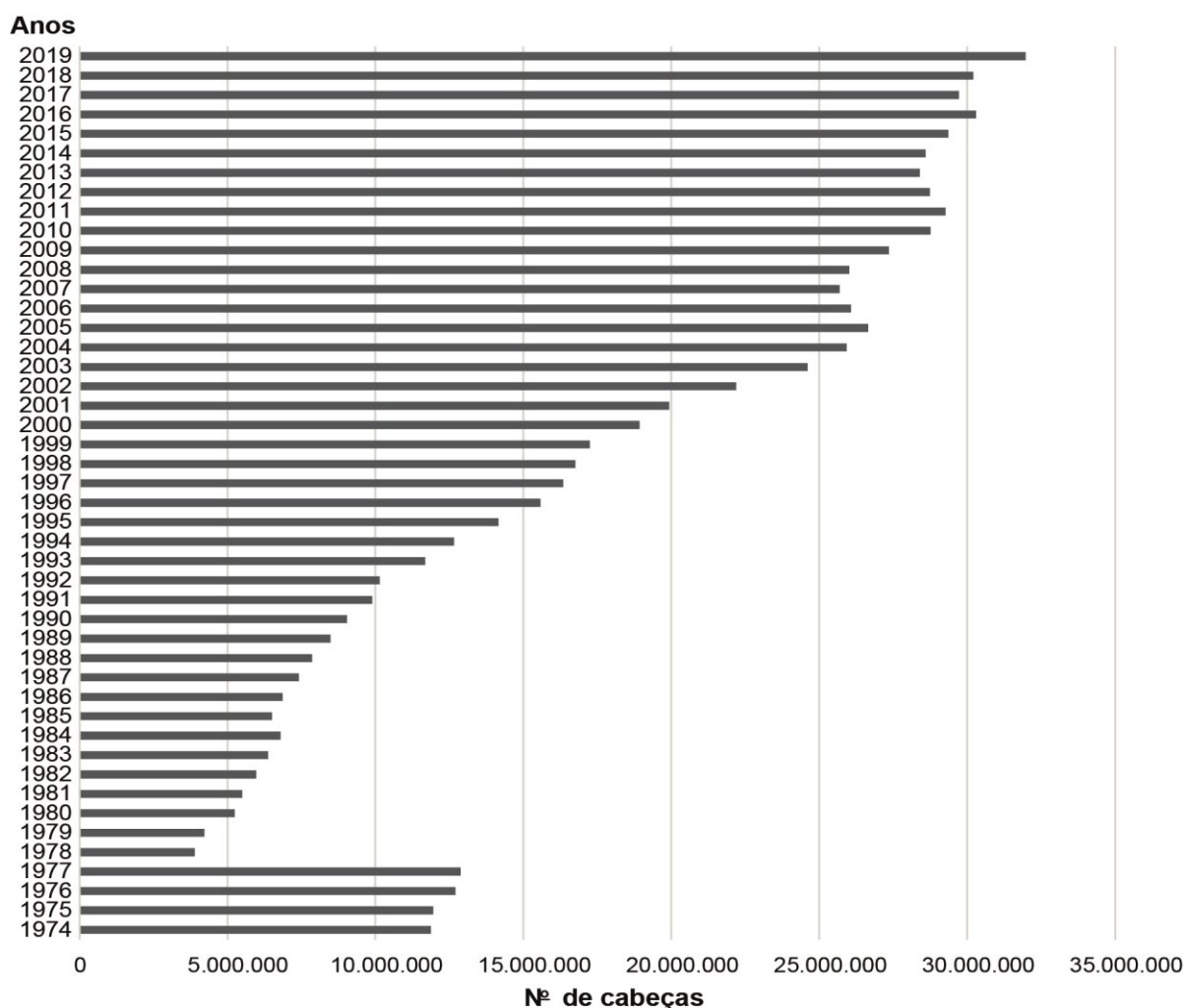


Fonte: Adaptado de IBGE - Censos Agropecuários.

*Importa considerar que a divisão dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ocorreu em 1977 e, portanto, nos dois primeiros anos da figura acima a informação é referente a ambos os estados.

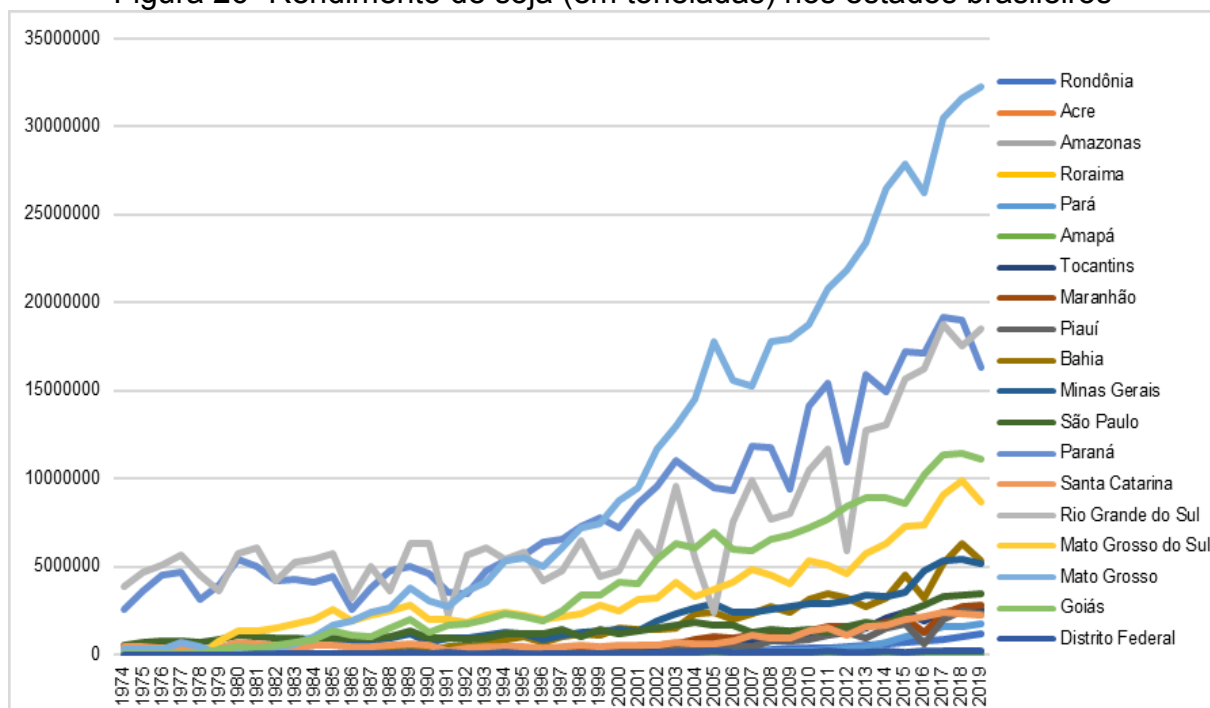
Desde 1978, o estado de Mato Grosso vinha apresentando aumentos expressivos no número de rebanhos bovinos (Cf. figura 25). Na década de 1990, o estado se consolidou como o maior produtor de soja do país (Cf. figura 26). Soma-se ao alto desenvolvimento da pecuária de corte e do plantio da soja, monoculturas imponentes de milho, algodão e, mais recentemente, de cana-de-açúcar. No âmbito econômico, face à globalização da economia mundial na década de 1990, havia grande interesse em impulsionar o desenvolvimento do agronegócio (principalmente das *commodities* agropecuárias), bem como da exportação de seus produtos.

Figura 25- Efetivo de rebanho bovino (em cabeças) no Estado de Mato Grosso



Fonte: Adaptada de IBGE (2020a).

Figura 26- Rendimento de soja (em toneladas) nos estados brasileiros



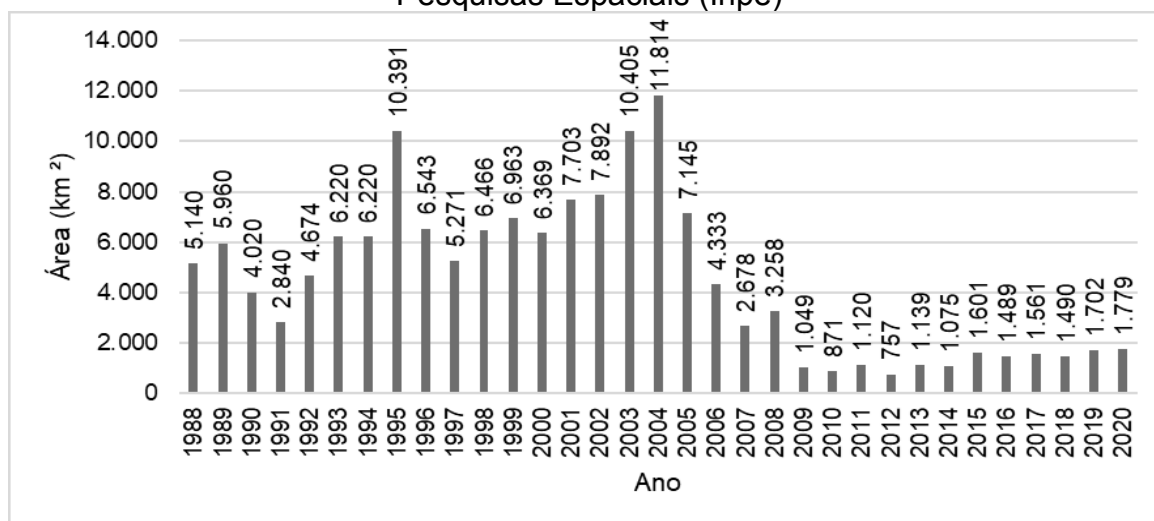
Fonte: Adaptada de IBGE (2020b).

* Foram excluídos os estados de Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Rio de Janeiro e Espírito Santo por apresentarem baixo rendimento ou, em alguns casos, não haver indicação de produção de soja nesses estados.

Em decorrência do desenvolvimento das atividades produtivas mato-grossenses, testemunhou-se um aumento das taxas de desmatamento da vegetação nativa. Entre os estados da Amazônia Legal, Mato Grosso passou a liderar a área desmatada por diversos anos⁹, tendo o primeiro pico de desmatamento sendo registrado em 1995, o segundo em 2003 e o terceiro em 2004 (Cf. figura 27). Entre as principais atividades que propiciaram a retirada da vegetação nativa estão a pecuária e o cultivo da soja (AZEVEDO, 2009). Esta última, contudo, vem demonstrando ser um agente indireto do desmatamento, visto que os cultivos ocupam, em sua maioria, áreas de pastagens que foram deslocadas para novas áreas florestadas.

⁹ Os dados sobre o desmatamento dos demais estados da Amazônia Legal podem ser obtidos em: http://terrabrazilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

Figura 27- Taxa anual de desmatamento do estado de Mato Grosso, série histórica de 1988 a 2020, de acordo com dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)



Fonte: Inpe/Prodes (2021).

Foi no contexto de descentralização da gestão ambiental, das discussões internacionais sobre meio ambiente (Cf. capítulo 4), da expansão do agronegócio e das elevadas taxas de desmatamento que no ano de 1995 foi formulado o primeiro Código Estadual de Meio Ambiente (instituído pela Lei Complementar n° 38, de 21 de novembro de 1995). Entre os instrumentos dessa política ambiental estadual, encontrava-se o licenciamento ambiental, no âmbito do qual foi criada uma nova modalidade de autorização para o desenvolvimento de atividades com potencial de degradação dos bens naturais, a Licença Ambiental Única (LAU), regulamentada pelo Decreto estadual 1.401/1997.

Por definição, a LAU era uma licença “concedida nos termos do regulamento, autorizando a localização, implantação e operação das atividades de desmatamento, exploração florestal e projetos agropecuários” (MATO GROSSO, 1995), bem como as atividades de queimadas, manejo florestal e unidades de conservação estadual (MATO GROSSO, 1997). Perante a nova instituição, o desmatamento em área passível de desmate¹⁰ no estado de Mato Grosso passou a ser condicionado à obtenção LAU, expedida pelo órgão ambiental responsável, na época a Fema. A criação da LAU instituiu uma nova racionalidade política no exercício de poder (FOUCAULT, 1978), apontando transformações na relação entre os posseiros e

¹⁰ Área passível de desmate é aquela que excede as medidas estabelecidas para a área de RL e não está localizada em APPs.

proprietários rurais mato-grossenses e a atividade agrícola e pecuária. A exigência da LAU para a realização das operações de desmatamento promoveu, ainda, uma nova relação com os bens naturais, uma vez que as normas estabelecidas na licença deveriam orientar o comportamento social em relação aos bens da natureza e ao desenvolvimento de atividades antrópicas.

Ao longo do processo de implementação do Código Ambiental estadual, para efetivação da LAU, foi criado o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR) em 2000, alicerçado em três grandes eixos: o licenciamento ambiental, o monitoramento e a fiscalização (FRAGA, 2013). O SLAPR foi um componente da política ambiental executado com o apoio do Ministério do Meio Ambiente e financiado por do Banco Mundial via Programa de Desenvolvimento Agro-ambiental (Prodeagro), bem como do Programa Piloto para Conservar as Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) (FEARNSIDE, 2020). O PPG-7, por sua vez, foi um programa piloto que surgiu em 1990, na Convenção de Houston. A iniciativa reuniu os sete países mais industrializados da época (G-7)¹¹, os Países Baixos, o Banco Mundial, o Governo do Brasil e a sociedade civil brasileira. Ratificada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92, as determinações do PPG-7 foram implementadas no Brasil entre os anos de 1994 e 2009, quando foi oficialmente encerrado (ANTONI, 2010).

De acordo com o Banco Mundial, o objetivo do Programa era “maximizar os benefícios ambientais advindos das florestas tropicais por meio da execução de projetos de ponta que contribuem para a atual redução do índice de desmatamento no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 1). Conforme as prerrogativas do PPG-7, o SLAPR tinha como principal objetivo contribuir para a redução dos desmatamentos ilegais no estado. Dadas os audaciosos propósitos do SLAPR, os elaboradores/gestores de política pública nutriram grandes expectativas com a implantação do Sistema (AZEVEDO, 2009; AZEVEDO; SAITO, 2013). Isso porque o SLAPR prometia indicar quantos hectares de desmatamento eram realizados de forma legal, ou seja, eram licenciados/autorizados pelo órgão ambiental. A informação até então não estava disponível sendo, ainda, complexa a sua extração,

¹¹ Alemanha, Itália, França, Japão, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos (BANCO MUNDIAL, 2005).

dada a logística necessária na gestão dos processos, todos individuais e expressos em meio físico, quer dizer, em papel (AZEVEDO, 2009).

A pesquisa de doutorado conduzida por Azevedo (2009) identificou que a proposta técnica do SLAPR foi elaborada por uma equipe de aproximadamente dez pessoas, vinculadas à Diretoria de Floresta, à extinta Fema e ao PPG-7. O alinhamento dessa última informação ao referencial teórico adotado nessa tese permite indicar que as ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) na formulação da ação pública estavam vinculados aos membros dos fóruns da comunicação política estadual e nacional, assim como à elite administrativa estadual (FOUILLEUX, 2000, 2011). Além disso, destaca-se o apoio à proposta do Sistema de Licenciamento pelo então presidente da Fema e do Governador do estado na época, Dante de Oliveira, que teria desmobilizado reações contrárias por parte de produtores rurais¹² (AZEVEDO, 2009) – aqui compreendidos como integrantes do fórum da agropecuária. Organizações desse último fórum foram envolvidas no processo a partir de 2003, com a eleição do então governador Blairo Maggi (2003-2010). Membro do fórum agropecuário, até então, o novo governador, uma vez eleito, passou a integrar e representar o fórum da comunicação política estadual, sendo seu porta voz no fórum de comunidade de políticas públicas (AZEVEDO, 2009).

A partir de 2001, a participação do Ministério Público Estadual teve importante papel no apoio ao SLAPR, seja por meio de reuniões, seja através da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) em conjunto com a Fema (AZEVEDO, 2009). A essa altura da discussão, faz-se importante lembrar que a Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público a função institucional de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988). Por ser assim, compreende-se que o Ministério Público (Federal e Estadual) funcionaria na estrutura do Estado como um fiscal da lei (SÉGUIN; CARRERA, 1999), fiscalizando a formulação e a implementação de políticas públicas. A participação do Ministério Público, constituindo um fórum de produção de ideias (denominado de fórum da tutela ambiental para fins de condução dessa tese), contribui, portanto, para a

¹² Apesar das reações contrárias, na pesquisa conduzida por Azevedo (2009, p.137) uma entrevistada apontou que “uma ação que ‘animava’ os produtores rurais era a retirada do IBAMA do processo”.

análise das instituições, assim como para a inserção de ideias e interesses amparados pela Constituição Federal. Paralelamente aos ganhos institucionais, a participação desse ator amplia a legitimidade das normas formuladas, aumentando a segurança jurídica da ação pública e reduzindo o risco de que tais normas sejam questionadas posteriormente quanto à constitucionalidade dos termos expressos.

O SLAPR revela-se uma inovação (LIMA *et al.*, 2005; FEARNSIDE, 2020) no processo de regularização ambiental e licenciamento de imóveis rurais. A implantação do Sistema posicionou o estado de Mato Grosso como a primeira unidade da federação a apresentar um tipo de licenciamento de propriedades rurais que utilizou Sensoriamento Remoto e Sistema de Informações Geográficas (SIG) (AZEVEDO, 2009) para a regularização ambiental de posses e propriedades rurais. O SLAPR, logo, o estado de Mato Grosso, baseavam-se em diretivas e orientações de comportamento dos atores rurais através de instrumentos de regulação, monitoramento e controle que diferiam das prerrogativas adotadas tanto no estado, quanto na esfera federal. As entrevistas realizadas para essa tese atestam que o uso de imagens de satélites no final da década de 1990 serviu de inspiração para a criação do Cadastro Ambiental Rural em Mato Grosso, no ano de 2008.

Então, na verdade antes do CAR tenho que falar do SLAPR, por que a origem do CAR veio do SLAPR, o SLAPR em 1999, quando a gente executava o projeto PPG-7 (Entrevista_MT_07).

Na verdade, o CAR já existe desde 1999, só que não tinha esse nome. O que a gente [estado de Mato Grosso] fazia na Licença Ambiental Única era basicamente o Cadastro Ambiental Rural, porque a gente cadastrava a propriedade rural na nossa base, que era o SLAPR, não tinha nem o sistema [Sistema para realização do Cadastro Ambiental Rural] ainda, era somente uma base digital (Entrevista_MT_12).

O licenciamento fundamentado no uso de imagens de satélite no âmbito do SLAPR respondia ao objetivo de conferir maior eficiência para a gestão ambiental estadual. De acordo com a entrevista fornecida por um ator social da elite administrativa que compôs o fórum da comunicação política estadual por um período, com o sistema “*o objetivo era cobrar dos proprietários o cumprimento do Código Florestal [na época a ação pública de 1965], basicamente Reserva Legal e APP*” (Entrevista_MT_07). Dessa forma, a elaboração do SLAPR também refletia ideias e interesses no sentido de gerar informações técnicas sobre as posses e propriedades rurais privadas individualmente. A partir das informações do imóvel

rural, obtidas quando o posseiro ou proprietário requeresse o licenciamento ambiental único (a LAU), seria possível identificar não apenas o tipo de atividade desenvolvida na propriedade, mas também se o imóvel respondia ao cumprimento da legislação ambiental vigente à época. A dupla entrada facilitaria tanto o monitoramento da vegetação nativa (APP e RL), quanto a quantificação e a qualificação dos desmatamentos legais/licenciados e ilegais. Outra ideia defendida na implementação do SLAPR era a “possibilidade de formação de corredores ecológicos por meio da locação de Reservas Legais” (AZEVEDO, 2009, p. 134), contribuindo para o planejamento da paisagem, tendo em vista que o órgão ambiental teria uma visão geral do conjunto das propriedades. Em nossa análise, em diálogo com o referencial teórico proposto por Lascoumes e Le Galès (2012), a LAU e o SLAPR, indicaram profundas transformações na “arte de governar” após a recomposição do Estado contemporâneo no final dos anos 1990, principalmente no que se refere ao poder atribuído aos entes subnacionais com a descentralização da gestão ambiental.

Importa frisar que para a adesão à LAU - instrumento da ação pública estadual -, era necessário um elevado nível tecnológico para a época, exigindo a presença de um engenheiro(a) que assumia a dupla responsabilidade de fornecer as informações técnicas para o órgão ambiental, bem como de acompanhar o processo de licenciamento. Além disso, na implementação do SLAPR também estava prevista a recuperação de áreas degradadas devendo ser informada a área onde o proprietário exerceria atividade agropecuária, para a obtenção da licença para tal finalidade. A ação de recuperação do passivo ambiental era expressa na assinatura do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD¹³. Para as áreas de floresta era prevista a realização de um Plano de Exploração Florestal (PEF). Abaixo, segue o relato acerca da gestão ambiental com o SLAPR de acordo com entrevistado membro do fórum da comunicação política estadual,

A gente [órgão ambiental] recebia as imagens através de um CD que os Engenheiros Florestais, Engenheiro responsável técnico mandava pra SEMA [na época FEMA] e nós cadastrávamos isso dentro dessa base do SLAPR. Era uma base Geo, onde a gente colocava as informações desse imóvel

¹³ Os PRAD são instrumentos da ação pública que indicam as ações para a recuperação de uma área degradada. Normalmente, são solicitados no âmbito do licenciamento ambiental para a recuperação de área degradada em razão de atividade ou empreendimento potencialmente poluidor.

rural. E no final dessa análise, a gente averbava a Reserva Legal na matrícula ou aquilo que precisava ser recuperado. Assinava os PRADs com relação às APPs e Reservas Legais e deixava uma área onde a pessoa poderia exercer sua atividade. Naquela área, onde ele ia exercer a atividade, se ele ainda tivesse floresta para desmatar, a gente fazia o PEF [Plano de Exploração Florestal]. A gente dava sequência do PEF e, se ele já tivesse aberto, a gente licenciava ali agricultura ou pecuária, mas simplesmente informava que ele ia exercer aquela atividade. Ou seja, é o que é o CAR hoje. Então isso foi criado há mais de 20 anos. Então já era o CAR, só que o nome não era cadastro, o nome era Licença (Entrevista_MT_12).

Tendo em vista os objetivos para o licenciamento, o monitoramento e a fiscalização, a implementação do SLAPR se baseou no tamanho dos imóveis rurais como estratégia. Priorizou-se, assim, inicialmente os imóveis com dimensões acima de 500 hectares¹⁴, conforme evidenciado no trecho da entrevista de um membro da elite administrativa que compôs o fórum da comunicação política estadual por um período.

Na época a estratégia era começar pelos imóveis rurais maiores, que representavam cerca de 80% em termos de áreas para o estado. Então nós começamos a licenciar dos maiores para os menores. A prioridade era pegar os empreendimentos grandes até 500 hectares, se não falho a memória, mas tinha empreendimentos de 10.000 hectares, 40.000 hectares. E aí começamos a notificar eles pra fazer o licenciamento (Entrevista_MT_07).

Evidencia-se que a concepção histórica e início da “trajetória de caminho” (MAHONEY, 2001) do CAR, ainda no final dos anos de 1990, esteve associada à descentralização da gestão ambiental, às discussões internacionais sobre meio ambiente, à expansão do agronegócio e à elevada taxa de desmatamento da Amazônia. As discussões acerca dos cadastros rurais foram introduzidas pela necessidade de licenciamento ambiental de atividades agropecuárias, logo colocado em prática com a criação de uma modalidade diferenciada de licença que ficou conhecida como LAU. Para a implantação da LAU, fazia necessário que os proprietários efetivassem o cadastro através de um sistema que adotava elevada linguagem tecnológica para sua implementação, o SLAPR. Por essa razão era necessário um profissional habilitado para a construção de uma “ponte” entre o agricultor e o órgão ambiental estadual. Esse profissional seria o responsável técnico pelo requerimento da licença ambiental. O instrumento tinha como prioridade o cadastro das médias e grandes propriedades rurais, o que refletiu nos números de propriedades licenciadas até o ano de 2006. Nesse ano, apenas 5% dos imóveis

¹⁴ Até 2005, o órgão ambiental estadual era responsável apenas pelo licenciamento de posses e propriedades maiores que 200 hectares.

cadastrados possuíam áreas menores ou iguais a 200 hectares, 17% eram classificados entre 201 hectares e 500 hectares e, por fim, 78% de imóveis cadastrados eram dimensionados em 501 hectares ou mais (AZEVEDO, 2009).

Apesar da redução nos níveis de desmatamento observada no final dos anos 1990, o início dos anos 2000 é marcado por uma nova elevação das taxas de desmatamento em Mato Grosso (Cf. figura 27). O auge das retiradas de vegetação ocorreu em 2004 quando 11.814 km² foram desflorestados. Tal fato contribuiu para desencadear a Operação Curupira em 2004 envolvendo a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e Estadual e o Ministério do Meio Ambiente. A ação conjunta entre esses órgãos encontrou irregularidades nos licenciamentos e nas autorizações de desmate, o que resultou na prisão de funcionários públicos da antiga Fema, do Ibama, de madeireiros e de empresários (LIMA *et al.*, 2005; MOURA, 2006; FRAGA, 2013;). Um dos desdobramentos da operação foi a realização de mudanças na gestão ambiental do estado, entre elas, as alterações no Código Ambiental (Lei Complementar n° 232/2005) em 2005, a extinção da Fema e a criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema/MT) (LIMA *et al.*, 2005; FRAGA, 2013). A partir de então, a Sema/MT passou a ser responsável pela gestão ambiental em Mato Grosso, assim como pela formulação de novas ações públicas.

6.2 PROGRAMA MATO-GROSSENSE DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E A CRIAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Ao logo do processo de implementação da Licença Ambiental Única, foi desenvolvido, em 2006, o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam), no âmbito da Sema/MT. Definido como “um conjunto de metodologias e ferramentas que tem como objetivo auxiliar a gestão do meio ambiente do estado” ¹⁵ (SIMLAM, 2022), esse sistema permite “maior integração entre os bancos de dados de licenciamento, monitoramento, fiscalização e responsabilização” (FRAGA, 2013, p. 66).

Entre os anos de 2003 e 2005, a repercussão dos problemas ambientais fez com que muitos agricultores procurassem o órgão ambiental para a regularização ambiental dos imóveis rurais. No entanto, para a regularização do passivo ambiental,

¹⁵ Definição presente na página eletrônica do Simlam. Acesso disponível em: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simlam/>

os agricultores eram autuados pela infração ambiental, somente depois poderiam dar entrada e seguir com o processo de regularização ambiental do imóvel, o que desestimulava proprietários e posseiros (FRAGA, 2013).

Frente à repercussão que os problemas ambientais vivenciados no estado de Mato Grosso causaram na sociedade e na mídia e o risco de que o mercado começasse a criar barreiras comerciais, os proprietários rurais passaram a procurar o órgão ambiental a fim de aderirem ao licenciamento ambiental. O proprietário ao procurar espontaneamente o órgão ambiental para regularizar o seu imóvel rural, era multado por possuir Áreas de Reserva Legal e/ou de Preservação Permanente degradadas, o que causou desestímulo aos proprietários, optando por permanecerem na situação de ilegalidade (FRAGA, 2013, p. 66).

Diante da baixa adesão de posseiros e proprietários ao licenciamento de imóveis, bem como da elevação das taxas de desmatamento dos anos de 2003 e 2004, foi criada no âmbito da Procuradoria Geral do Estado (PGE/MT) uma comissão composta por três Procuradores (FRAGA, 2013). A Comissão objetivava apresentar uma proposta para a criação de um programa de regularização ambiental e outras medidas necessárias à contenção do desmatamento no estado de Mato Grosso (FRAGA, 2013). Figurava entre os Procuradores, dois professores da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), sendo que um deles foi coordenador do Escritório Modelo de Advocacia Ambiental (EMA), vinculado ao curso de Direito da Universidade. Pode-se dizer, portanto, que esses atores, pertencentes à elite administrativa, eram portadores de ideias que transitavam entre o fórum da comunicação política estadual e o fórum científico. Ao mesmo tempo, o EMA desenvolvia projetos em parceria com organizações¹⁶ que compõem o fórum socioambientalista, o que também impulsionava um fluxo de ideias entre os fóruns. Os trabalhos da Comissão resultaram na elaboração de um relatório contendo uma minuta de projeto de lei voltada para a criação do programa de regularização ambiental de propriedades rurais em Mato Grosso (FRAGA, 2013).

A relação entre a LAU e o CAR ficou ainda mais evidente no ano de 2008, quando a ação pública ambiental do estado de Mato Grosso passou por mudanças nas instituições sendo, em consequência, publicada a Lei Complementar nº 343/2008. Essa Lei criou o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental

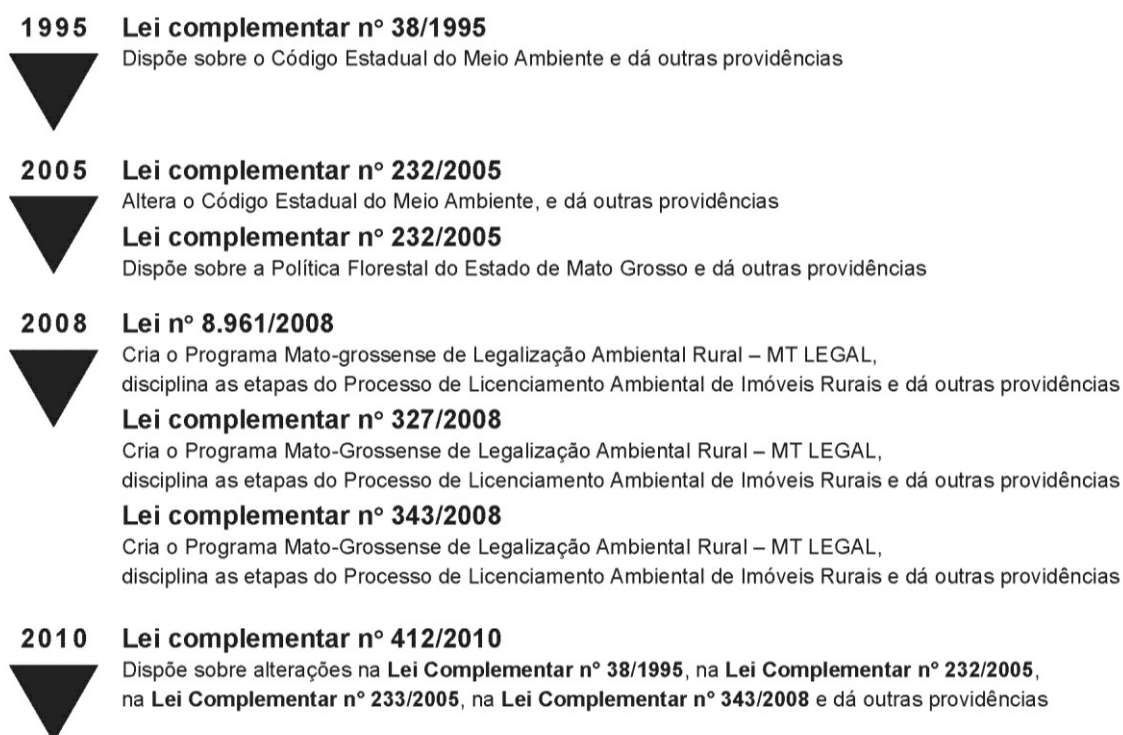
¹⁶ Para mais informações acessar:

https://www.reporternews.com.br/noticia/306899/escritorio_de_advocacia_ambiental_acompanhar_a_maiores_desmatamentos_em_mt

Rural (MT LEGAL) e estabeleceu normas para as etapas do processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais.

Importa destacar que, anteriormente, havia sido publicada a Lei Estadual nº 8.961/2008 na qual foi mencionado pela primeira vez o termo Cadastro Ambiental Rural como instrumento do Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental (MT Legal). Entre as normas estabelecidas, disciplinou-se, ainda, as etapas do processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais. A referida lei foi revogada quatro dias depois da outorga, sendo substituída pela Lei Complementar nº 327/2008, que manteve a integralidade do texto invalidado. Meses depois, ainda em 2008, a norma foi novamente revogada pela Lei Complementar nº 343/2008 e teve o nome alterando para Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental (Figura 28). Apesar da mudança do nome, manteve-se a abreviação MT Legal, a qual é utilizada pelos atores sociais até os dias atuais em referência ao Programa.

Figura 28- Principais legislações ambientais do estado de Mato Grosso relacionadas à Licença Ambiental Única e ao Cadastro Ambiental Rural, até a revisão do Código Florestal (Lei 12.651/2012)



Fonte: Elaborada pela autora.

Na cartilha “Saiba tudo sobre o MT Legal” divulgada na época pelo Governo do Estado, evidenciava-se que a proposta do Programa havia sido construída e

refletia ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses organizados (LOWERY; GRAY, 2004) de diferentes fóruns de produção de ideias. Entre eles, participaram o fórum socioambientalista (representado pelas ONGs), o fórum científico (UFMT), o fórum das entidades de classe profissional (OAB), o fórum da agropecuária (Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso - Famato), o fórum da tutela ambiental (MPE/MT) e o fórum da comunicação política, representado pelo Governo de Mato Grosso e pela Procuradoria Geral do Estado. Não foi mencionada, contudo, a representação do fórum da agricultura familiar, apesar do reconhecimento institucional que a Lei Federal nº 11.326 havia conferido à categoria social desde 2006.

O Programa MT Legal foi criado através da Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008, e sua proposta foi construída pelo Governo de Mato Grosso com a participação das Organizações Não Governamentais (ONGs), Procuradoria Geral do Estado, Ministério Público Estadual, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (Famato) (MATO GROSSO, 2009).

As ideias para criação do Programa MT Legal refletiam a preocupação do Governo estadual com as elevadas taxas de desmatamento observadas no estado de Mato Grosso (FRAGA, 2013). A pesquisa de campo desenvolvida para esta tese corrobora com a informação precedente, tendo identificado o interesse do fórum da comunicação política estadual em superar os desafios verificados ao longo da implementação do SLAPR. A pesquisa empírica comprovou, ainda, a vontade política de ampliar os cadastramentos de imóveis, bem como o licenciamento de áreas passíveis de regularização ambiental no estado. Em conformidade com as ideias e interesse desse fórum, o cadastro dos imóveis rurais contribuiria para a ampliação da base de dados de posses e propriedades rurais, assim como para a continuidade de ações de fiscalização pelo órgão ambiental. O resultado dessas ações de licenciamento seria o aumento do controle do estado sobre o comportamento de posseiros e proprietários rurais com o objetivo de promover a redução do desmatamento, implementando, portanto, as normas do CF vigente à época. A pesquisadora entrevistou um membro da elite administrativa que compôs o fórum da comunicação política estadual por um período, tendo o entrevistado identificado a seguinte situação:

Com o passar do tempo a gente [estado de Mato Grosso] chegou até a 23%, mais o menos, da área passível de licenciamento no estado e a gente tinha uma dificuldade em crescer essa base, em engordar essa base. Vamos assim dizer porque muitos dos problemas fundiários acabavam limitando o licenciamento: tinha problema de deslocamento de título, o cara não tinha documento. Isso segurava a LAU, a emissão da LAU.

E aí, na época, o estado pensou em fazer um procedimento um pouco mais simples, que era dar um tempo para [regularizar] reserva legal, mas já corrigir as áreas degradadas da APP. Dessa discussão, pra tentar ampliar a base de dados do estado, surgiu o CAR, o Cadastro Ambiental Rural. Na época o Pará também já estava discutindo isso. Aí o estado [de Mato Grosso] criou o Programa MT LEGAL, que criava o CAR em 2008, mas na verdade ele foi implementado em 2009.

Então, o objetivo era fazer com que a base de dados do Estado ampliasse porque era através dela que a gente controlava o desmatamento. Então o objetivo inicial permanecia: que era controlar o desmatamento por meio do Código Florestal, mas queria se ter um incremento mais rápido de ter os proprietários na base, você pode fiscalizar, e aí criou-se o CAR como uma etapa do licenciamento, como uma primeira etapa do licenciamento e ele tinha um prazo para definição da reserva legal, na LAU. Então você tinha o CAR primeiro e depois a LAU (Entrevista_MT_07).

O acúmulo de aprendizado era, portanto, evidente quanto aos potenciais e desafios do SLAPR, o que refletia em “mudanças endógenas incrementais” (MAHONEY; THELEN, 2010) nas instituições. Conforme entrevista concedida por um membro do fórum da comunicação política estadual, “*em 2007, nós começamos a criar alguns procedimentos para tentar revolver esses problemas, identificar onde é que estavam os gargalos*” (Entrevista_MT_12). Os procedimentos citados pelo entrevistado constavam na divisão do processo de licenciamento em quatro etapas: a análise jurídica da documentação, a análise das informações georreferenciadas, a análise do projeto técnico e a vistoria, se fosse o caso.

Então a gente [estado de Mato Grosso] colocou advogados para ver a parte técnica, nós colocamos os cadistas - as pessoas que tem habilidade em mexer com as imagens para analisar a parte de GEO, colocamos os engenheiros que nós tínhamos - os técnicos, para analisar o projeto técnico do processo e dividimos, criamos uma equipe só de vistoria. Então o processo passava por várias etapas, uma produção em série de cada uma delas, ele não podia mais voltar. Depois que ele passasse, ele não podia mais voltar. Se ele tivesse resolvido as questões da documentação, ele não voltava mais para aquele setor, ele ia pra próxima. E cada uma olhava somente o seu (Entrevista_MT_12).

Em uma avaliação do resultado da implementação do Sistema, o entrevistado afirma que “*a gente [estado de Mato Grosso] conseguiu ter um grande número de licença para manejo florestal, um grande número de LAU, um grande número de PEF naquela época, em 2008 isso aconteceu*” (Entrevista_MT_12).

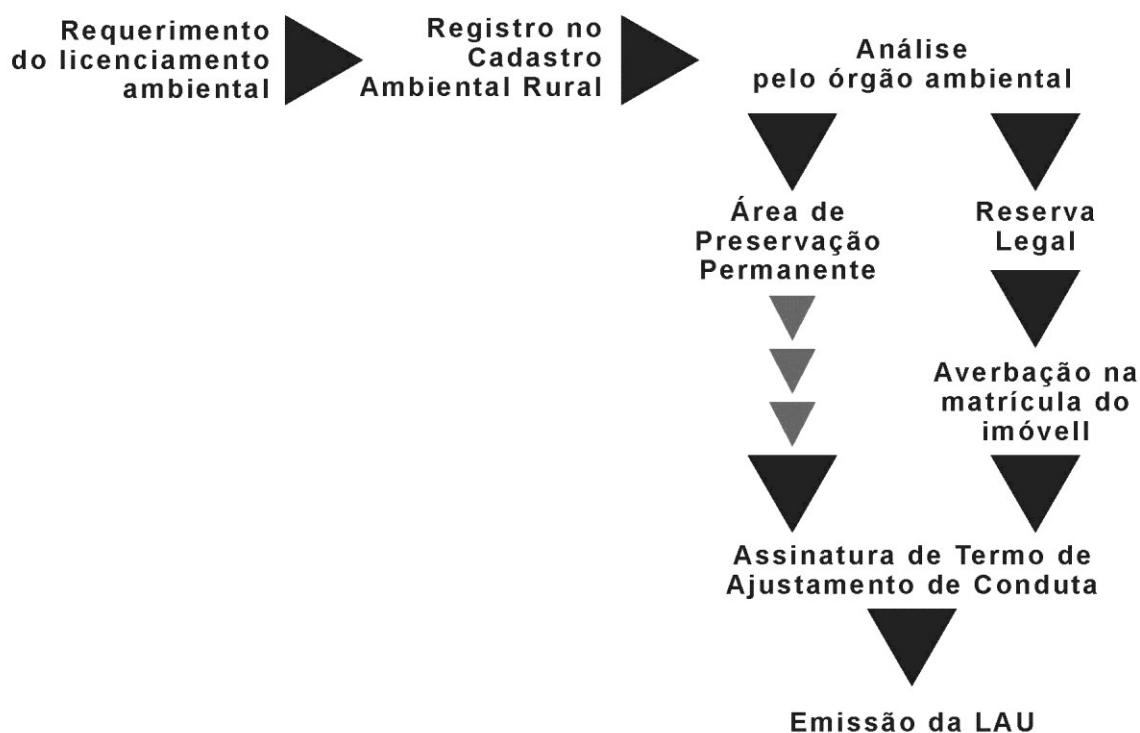
Na formulação do Programa MT Legal foram consideradas as mudanças incrementais graduais das instituições anteriores, refletindo o aprendizado institucional e a discussão de membros da elite administrativa e do fórum da comunicação política da época. Conforme aponta o texto da Lei, a ação pública objetivava “promover a regularização ambiental das propriedades e posses rurais e sua inserção no Sistema de Cadastramento Ambiental Rural e/ou Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR” (MATO GROSSO, 2008a, 2008b, 2008c). A principal mudança implementada perpassou a divisão do processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais em duas etapas: I) o Cadastro Ambiental Rural, e II) a Licença Ambiental Única. A partir do Programa MT Legal, portanto, a regularização ambiental de posses e propriedades rurais passou a ser obtida em um fluxo dividido em etapas, as quais se iniciavam com a adesão ao Programa MT Legal por meio do requerimento via Simlam do licenciamento ambiental no prazo de um ano¹⁷ (Cf. figura 29)¹⁸. Na sequência, deveria ser realizado o registro junto ao CAR por um responsável técnico, sendo, ainda, necessário o recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) específica para tal finalidade¹⁹. No ato do registro deveria ser realizado o fornecimento das informações do proprietário e do imóvel rural. Em seguida, deveria ser disponibilizada a imagem digital da propriedade ou posse, bem como ser comunicada a existência de passivo ambiental em APP ou RL. Importa frisar que, em caso da existência de áreas degradadas no imóvel, o proprietário ou possuidor deveria assinar um termo de compromisso e propor medidas para sanar o passivo ambiental. A proposta deveria conter o cronograma de execução das atividades de recuperação da área degradada.

¹⁷ Art. 2º Para a adesão ao MT LEGAL os proprietários ou possuidores rurais deverão, espontaneamente, requerer o Licenciamento Ambiental de seus imóveis, no prazo máximo de 01 (um) ano, a contar da data de publicação desta lei complementar (MATO GROSSO, 2008a).

¹⁸ Mais informações sobre o Simlam podem ser obtidas no link: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simlam/>

¹⁹ Art. 5 Para o cadastramento ambiental rural, o interessado, assistido por responsável técnico, com recolhimento de ART específica, deverá: I – preencher o formulário com os dados do imóvel rural: área total da propriedade e/ou posse (APRT), área de preservação permanente (APP), área de reserva legal (ARL), área para uso alternativo do solo (AUAS), disponibilizando a imagem digital da propriedade ou posse indicando suas coordenadas geográficas, memorial descritivo, além dos dados e qualificação pessoal do seu proprietário e/ou detentor; II – declarar a existência de eventual passivo da área de reserva legal e de preservação permanente; III – apresentar cópia autenticada dos documentos pessoais do proprietário ou possuidor, do engenheiro responsável, do comprovante de posse e/ou certidão atualizada da matrícula do imóvel rural, juntamente com o demonstrativo do cadastramento eletrônico; IV – assinar Instrumento de Compromisso padrão, propondo as medidas que serão implementadas para sanar o passivo ambiental declarado e o respectivo cronograma de execução, de acordo com o roteiro disponibilizado pela SEMA (MATO GROSSO, 2008a).

Figura 29- Etapas da regularização ambiental no Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental (MT Legal), de acordo com a Lei Complementar nº 343/2008



Fonte: Adaptada de Mato Grosso (2008a).

Como pôde ser visto no esquema anterior, após o requerimento da licença e o registro no CAR, as informações do cadastro passavam por análise do órgão ambiental. Havendo a necessidade de recuperação de áreas de preservação permanente, seria assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto à PGE/MT, ratificando a proposta de recuperação²⁰. Já no caso de passivo ambiental identificado em área de reserva legal, as normas da política ambiental indicavam que a alocação da reserva legal no imóvel deveria ser aprovada pela Sema/MT²¹.

²⁰ Art. 5º [...] § 2º O órgão ambiental estadual analisará, de imediato, a proposta de recuperação da área de preservação permanente degradada, apresentada pelo interessado, e se aceita, firmará Termo de Ajustamento de Conduta ratificando-a. § 3º As medidas relativas à recuperação das áreas de preservação permanente e reserva legal deverão ser implementadas a contar da assinatura dos respectivos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC. § 4º Somente será considerado formalizado o cadastro do imóvel rural com a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta para regularização da área de preservação permanente degradada, firmado com o Estado de Mato Grosso, através da Procuradoria-Geral do Estado (MATO GROSSO, 2008a).

²¹ Art. 9º A alocação da reserva legal ficará condicionada à aprovação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA, devendo ser consideradas: a) a função social da propriedade; b) a proximidade com áreas protegidas estaduais ou federais, quando limítrofes com estas, ressalvadas as situações anteriores à criação da área protegida; e c) a formação de corredores ecológicos (MATO GROSSO, 2008a).

Em seguida, a área deveria ser averbada na matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis²², sendo o TAC assinado²³ na sequência. Após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, ocorreria a emissão da LAU o que conferiria situação de regularidade ambiental à propriedade. O imóvel seria, todavia, considerado em processo de recuperação da área ambiental degradada, recuperação a qual conforme as normas estabelecidas no Programa MT Legal teria o prazo de até três anos para ser concluída, a depender do tamanho da área do imóvel rural.

Art. 8º Formalizado o cadastramento, o proprietário e/ou possuidor de imóvel rural deverá providenciar a localização e regularização da reserva legal, mediante a apresentação dos documentos exigidos no roteiro disponibilizado pela SEMA, nos seguintes prazos:

I – 01 (um) ano para propriedades acima de três mil hectares;

II – 02 (dois) anos para propriedades acima de quinhentos até três mil hectares;

III – 03 (três) anos para propriedades de até quinhentos hectares (MATO GROSSO, 2008a – grifo nosso).

Conforme pode ser observado nas normas que disciplinavam a ação pública estadual ambiental, determinou-se um prazo maior para a regularização ambiental da área de RL nas menores propriedades. Apesar de não haver representantes do fórum da agricultura familiar na discussão dessa norma, as determinações assumidas apontam uma sensibilidade do estado em relação às propriedades de menores dimensões. Contudo, no caso da política ambiental estadual estabeleceu-se em até “quinhentos hectares” o limite do que seria tomado como tamanho mínimo no momento da delimitação do prazo a cumprir. Portanto, a regra passou a ser válida para todas as posses e propriedades rurais que se estendessem por área menor do que o estabelecido pela referida norma. A ideia contrariava, contudo, o que estava estabelecido na Lei nº 8.629/1993 (Lei Agrária) e na recém aprovada Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar). A primeira estabelecia como pequena propriedade os imóveis com até quatro módulos fiscais (em MT, no máximo 400 hectares). Já a segunda considerava até quatro módulos fiscais como um dos

²² Art. 10 A área de reserva legal aprovada pelo órgão ambiental do Estado deverá ser averbada pelo proprietário à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no cartório de registro imobiliário competente, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área (MATO GROSSO, 2008a).

²³ Art. 12. [...] § 1º A proposta de regularização da reserva legal, apresentada pelo interessado, quando do registro no CAR, deverá ser analisada pela SEMA que, verificada a sua viabilidade técnica, recomendará a confecção do respectivo Termo de Ajustamento de Conduta a ser firmado com o Estado de Mato Grosso, através da Procuradoria-Geral do Estado (MATO GROSSO, 2008a).

critérios para considerar a propriedade como pertencente à agricultura familiar, associado a outros aspectos que foram detalhados no capítulo 3 dessa tese. Os elementos previstos na norma da política ambiental estadual, diferentemente do disposto na legislação federal vigente na época, levam a concluir que a ação estadual ainda não havia incorporado ideias e interesses discutidos em âmbito nacional sobre a agricultura familiar (Cf. capítulo 5). Ademais, a formulação, tanto do SLAPR quanto do Programa MT Legal, não contou com a participação de organizações representativas do fórum da agricultura familiar que pudessem defender ideias e interesses próprios. A ausência de representantes do fórum da agricultura familiar contribuiu para a reprodução das instituições que disciplinara o SLAPR. Assim sendo, tais instituições não consideram as particularidades desses agricultores, não sendo, portanto, construídas de forma diferenciada para incorporar posses e propriedades rurais pertencentes a essa categoria social. Como resultado dessas normas, os agricultores foram submetidos à mesma rotina institucional estabelecida para médios e grandes posseiros e proprietários rurais para o cadastramento de áreas, independentemente da localização do imóvel (a exemplo dos assentamentos rurais ou ainda dos territórios de povos e comunidades tradicionais).

A adesão de posseiros e proprietários rurais ao Programa MT Legal não era imperativa, no entanto, aqueles que o fizessem não seriam autuados em razão de passivos ambientais, os quais eram o objeto do termo de compromisso²⁴. Para os casos onde havia autuação prévia, a assinatura e o cumprimento do TAC permitiam reduzir o valor em até 90% do total da multa aplicada²⁵. O descumprimento do TAC levaria, contudo, à cobrança da multa administrativa em valor corrigido²⁶, a possível suspensão do licenciamento, bem como ao cancelamento de demais autorizações

²⁴ Art. 2º [...] Parágrafo único. O proprietário ou possuidor de imóvel rural, com área de preservação permanente e/ou reserva legal em extensão inferior ao estabelecido na legislação, que aderir ao MT LEGAL, no prazo fixado no caput, deverá ajustar a sua conduta, por meio de Termo de Compromisso, no curso do processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais, e não será autuado pelo passivo ambiental objeto do Termo de Compromisso (MATO GROSSO, 2008a).

²⁵ Art. 14 [...] § 2º Na hipótese de autuação anterior ao cadastramento, a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, a ser firmado com o Estado de Mato Grosso, suspenderá a execução dos respectivos autos de infração, bem como a prescrição do ilícito administrativo praticado, sendo o proprietário ou possuidor rural beneficiado com a redução de 90% (noventa por cento) do valor da multa aplicada, se comprovada a reparação total do dano ambiental que deu causa à autuação (MATO GROSSO, 2008a).

²⁶ Art. 14 [...] § 3º Em sendo interrompido o cumprimento das obrigações assumidas no Termo de Ajustamento de Conduta, para a regularização do passivo ambiental, o valor da multa atualizada monetariamente será proporcional ao dano não reparado (MATO GROSSO, 2008a).

emitidas pelo órgão ambiental²⁷. Os “benefícios” brindados pelo Programa MT Legal refletem, em um primeiro momento, o interesse do estado em ampliar a base de dados concernente aos cadastramentos. Em seguida, pretendeu-se promover acúmulos de aprendizados decorrentes da utilização do SLAPR. Tais “benefícios” favoreceram a elaboração de instituições atraentes que estimularam o posseiro ou proprietário a buscar a regularização ambiental de seus imóveis rurais, inspirando mais tarde a criação do Programa Mais Ambiente e a terceira versão do Código Florestal (Cf. capítulo 4). No entanto, a não obrigatoriedade do cadastro dos imóveis desestimulava o registro por parte dos agricultores que não precisavam dos “benefícios” instituídos pela norma ou que não acessavam mercados ou outras políticas públicas que demandavam o CAR. Era o caso do acesso ao crédito rural, por exemplo, que desde 2008 exigia a comprovação da regularidade ambiental do imóvel.

No âmbito do Programa MT Legal, a primeira mudança endógena incremental observada teve lugar em 2009 após a publicação do Decreto Estadual nº 2.238/2009 que regulamentava o Programa e disciplinava as etapas do processo de licenciamento ambiental para imóveis rurais. Mais tarde, em 2010, a formulação da Lei Complementar nº 412/2010 trouxe uma segunda mudança ao processo de regularização ambiental desses bens. Pelo novo normativo, as alterações mantinham em essência as instituições estabelecidas na lei original, acrescidas, contudo, do prazo limitado a 16 de novembro de 2012 para adesão ao Programa MT Legal para usufruto dos “benefícios previstos” (MATO GROSSO, 2010). Novamente, as determinações estabelecidas no estado em 2012 não conferiram especificidades à agricultura familiar reconhecida em 2006 pela Lei 11.326.

²⁷ Art. 14 [...] § 4º Será considerado rescindido de pleno direito o Termo de Ajustamento quando descumprida injustificadamente qualquer de suas cláusulas, cabendo à Procuradoria-Geral do Estado a sua execução, com o conseqüente cancelamento dos benefícios do Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT LEGAL, suspensão automática do licenciamento ambiental e demais autorizações expedidas, sem prejuízo da aplicação das penalidades cabíveis (MATO GROSSO, 2008a).

6.2.1 Os imóveis cadastrados no Simlam

No período em que o SIMLAM esteve vigente para fins de cadastramento rural²⁸ (2008-2014), foram cadastrados um total 31.602 imóveis (Cf. quadro 6). Em um esforço analítico, o Núcleo de Geoprocessamento do Instituto Centro de Vida (ICV)²⁹ realizou um recorte das propriedades cadastradas no Sistema pelo tamanho da área. Em seguida, constatou-se que 18.577 cadastros pertenciam a imóveis com até quatro módulos fiscais, não localizados em área de assentamentos rurais ou território de PCTs.

Quadro 6- Número de imóveis cadastrados no Simlam até a data de 03/12/2014.

Plataforma	Data de cadastro	Nº de imóveis 4 módulos	Nº de imóveis em assentamentos	Nº total de imóveis cadastrados
SIMLAM	até 03/12/2014	18.577	5.005	31.602

Fonte: Base de dados do Simlam adaptada por ICV (2021).

Através do procedimento anterior, foram encontrados, ainda, 5.005 cadastros de imóveis em área de assentamentos rurais mato-grossenses, os quais eram gestados ora pelo Incra, ora pelo Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat). Importa considerar que no estado de Mato Grosso a inscrição de assentamentos no CAR, enviada à Sema via Simlam sob as instituições do Programa MT Legal, se davam por lotes individualizados nos projetos de assentamento.

Segundo afirmação de um dos entrevistados pertencente à elite administrativa que, nomeado para cargo de coordenação, compôs o fórum da comunicação política por um período, “o *Incra executava via direta, principalmente os novos, os PDS* [Projeto de Desenvolvimento Sustentável - uma modalidade específica de assentamento – Cf. capítulo 3]” (Entrevista_MT_06). No entanto, as inscrições no estado se davam igualmente por outros meios. Assim, estabeleceu-se a cooperação técnica do órgão fundiário com prefeituras que realizaram inscrição no CAR para os agricultores familiares. Ademais, muitos assentados de reforma agrária realizaram o

²⁸ O Simlam ainda se encontra ativo, no entanto, não recebe mais inscrições no CAR. Sobre o Simlam acessar: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simlam/>.

²⁹ Essa análise foi solicitada pela autora e gentilmente cedida pela organização.

cadastro por conta própria, o que viabilizou o cadastramento dos imóveis identificados na análise do ICV.

Ainda que avanços sejam percebidos no número de cadastros em assentamentos, as estatísticas são, todavia, consideradas aquém do ideal quando comparadas ao número de famílias que vivem em áreas de assentamento em Mato Grosso. Os dados do Sipra/Incra (2020) (Cf. capítulo 3) apontam que somadas todas as modalidades de assentamentos, 79.739 famílias estão assentadas³⁰ no estado. A disparidade nos números é, contudo, gritante no CAR, que indica um total de 5.005 cadastros em áreas de assentamentos, ou seja, apenas 6,30% das famílias assentadas estavam efetivamente inscritas no Cadastro Ambiental Rural.

No que se refere aos imóveis, às posses e às propriedades rurais de até quatro módulos fiscais, foram identificados 14.687 cadastros de imóveis dimensionados em até dois módulos fiscais e 3.890 cadastros com área compreendida entre dois e quatro módulos fiscais (Cf. quadro 7). Predominam nesses números imóveis localizados em municípios, cujo módulo tem área delimitada em 100 ha³¹. A totalidade desses dados – 18.577 cadastros –, se contrastada com as informações provenientes do Censo Agropecuário de 2017, quando foram identificados 81.635 estabelecimentos pertencentes à agricultura familiar em Mato Grosso (Cf. figura 14, no capítulo 3), demonstra uma desproporção nos números.

É necessário entender, contudo, que a diferença nos critérios adotados no caso do Cadastro Ambiental Rural (Cf. capítulo 5) e no caso do Censo Agropecuário (Cf. capítulo 3), bem como a metodologia de coleta do dado em ambos os casos faz com que os dados do CAR e do IBGE não sejam perfeitamente comparáveis. Isso porque os critérios do que é considerado pequenas propriedades diferem de uma instituição para outra.

³⁰ Importa considerar que esse número consta na base de dados do Sipra. No entanto, é sabido que existe comercialização de lotes e que nem sempre um lote corresponde a uma família, de modo que o número de famílias assentadas na realidade deve ser menor do que apontam os dados que constam no Sistema do Incra. Contudo, optou-se por utilizá-los nessa tese para fins de comparação com os dados do CAR. Justifica-se a escolha por se tratar de bases de dados oficiais no estado utilizadas para fundamentar a formulação de políticas públicas, sendo a base para o cálculo da fração ideal prevista na IN MMA nº 02/2014.

³¹ No capítulo 3, a figura 13 apresenta os municípios em questão.

Quadro 7- Número de imóveis cadastrados no Simlam com até quatro módulos fiscais

Tamanho do Módulo Fiscal no município (ha)	Até 2 módulos	Entre 2 e 4 módulos	Total até 4 módulos
100	7.186	1.708	8.894
90	3.863	978	4.841
80	2.806	903	3.709
70	78	32	110
60	710	254	964
30	44	15	59
Total	14.687	3.890	18.577

Fonte: Base de dados do Simlam adaptada por ICV (2021).

Apesar das diferenças metodológicas entre o IBGE e o CAR, é possível estimar que muitos agricultores familiares não realizaram a inscrição de seus imóveis no Cadastro Ambiental Rural. Em consequência, as áreas orientadas para a agricultura familiar permaneceram invisíveis para a política ambiental, bem como para outras políticas públicas e mercados que exigem a comprovação da regularidade ambiental. Os efeitos dessa invisibilidade atestam a existência de uma problemática complexa, razão pela qual merecem a atenção dos fóruns de produção de ideias, notadamente, do fórum da agricultura familiar. As consequências dessa invisibilidade abrem, ainda, precedentes para futuras pesquisas por parte do fórum científico. A título de exemplo, uma vez autuados por desmatamento, os agricultores necessitam da inscrição no CAR, da adesão ao PRA e do cumprimento do termo de compromisso firmado junto ao órgão ambiental como condições essenciais para a regularização dos imóveis. No entanto, em muitos casos, a inscrição nem mesmo aconteceu, o que coloca esses agricultores à margem da política ambiental e em situação de irregularidade. Em Mato Grosso, esta é a realidade atual de muitos agricultores familiares assentados³².

Apesar das lacunas na implementação do CAR para a agricultura familiar, a criação do instrumento da ação pública e a proposição de um fluxo para a regularização ambiental de posses e propriedades rurais no Simlam, contribuíram para que Mato Grosso se tornasse pioneiro na implementação dos instrumentos CAR e PRA acumulando, em consequência, aprendizados em relação ao tema. Ao

³² Esse é o caso do Projeto de Assentamento Pinheiro Velho, localizado no município de Carlinda-MT, onde 51 lotes possuem embargos ambientais. Esse é também o caso do Projeto de Assentamento São Pedro, localizado no município de Paranaíta-MT, onde 18 lotes possuem embargos ambientais.

mesmo tempo em que a ação pública ambiental do estado era implementada reproduzindo as instituições (MAHONEY, 2001) e passando por mudanças endógenas (MAHONEY; THELEN, 2010), diversas ações públicas eram formuladas em âmbito nacional. As normatizações na esfera da União geraram, mais tarde, a demanda e o desafio de revisão das instituições estaduais de forma a adaptá-las às instituições federais, notadamente, ao Código Florestal (2012).

6.3 A APROVAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL E O “MOMENTO CRÍTICO” PARA O PROGRAMA MT LEGAL: PASSAGEM DO SIMLAM PARA O SICAR

A formulação do terceiro Código Florestal brasileiro foi um “momento crítico” para a política ambiental estadual. A partir da outorga da norma federal, entraram em vigor novas “instituições exógenas” (FOUILLEUX, 2011), apresentando novos conceitos³³, os quais passaram a regular o comportamento dos atores em relação aos IAPs. Como resultado dessas normas, entendeu-se a necessidade de adaptações e reformulações de outros normativos e afins, o que deveria ocorrer em um prazo de seis meses³⁴ (BRASIL, 2012a).

No âmbito do CAR, a principal mudança proposta pela norma federal se deu na obrigatoriedade da inscrição para todos os imóveis rurais. Buscou-se com a inscrição mandatória integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e compor, assim, a base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (Cf. capítulo 4). Pela norma federal, o CAR não era requisitado para o processo de licenciamento ambiental de posses e propriedades rurais, conforme vinha sendo implementando em Mato Grosso desde a LC 343/2008, no Programa MT Legal.

Outra mudança introduzida pelo CF foi a incorporação do conceito de agricultura familiar ao conjunto de normas ambientais, bem como a definição de regras diferenciadas para esse público (Cf. capítulo 5). Até então, as ações públicas

³³ Entre eles pode-se mencionar a denominação de área de uso consolidado (“área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, nesse último caso, a adoção do regime de pousio” – BRASIL, 2012a) e a definição das medidas de área de preservação permanente as margens de curso d’água formando “a escadinha”, medida que aumenta de acordo com o tamanho da propriedade, no caso daquelas até 4 módulos fiscais.

³⁴ Art. 82. São a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a instituir, adaptar ou reformular, no prazo de 6 (seis) meses, no âmbito do Sisnama, instituições florestais ou afins, devidamente aparelhadas para assegurar a plena consecução desta Lei (BRASIL, 2012a).

do SLAPR e Simlam não diferenciavam os agricultores familiares das demais categorias de produtores rurais. Vale lembrar que a postura institucional do estado de Mato Grosso contribuiu para provocar a invisibilidade da categoria social agricultura familiar, razão pela qual tais agricultores deveriam cumprir as mesmas exigências e normas fixadas para os agricultores não familiares para fins de regularização ambiental de suas posses e propriedades rurais.

6.3.1 A migração para o Sicar

À medida que a implementação do Código Florestal avançava no âmbito federal, com a formulação das instituições endógenas ao CAR e a construção do Sicar, no ano de 2013, o fórum da comunicação política estadual decidiu pela adesão ao sistema de cadastramentos nacional. Em outubro daquele ano, o estado de Mato Grosso, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, assinou Acordo de Cooperação Técnica com o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente, cujo objetivo era

[...] estabelecer a cooperação entre os partícipes visando a realização de ações conjuntas destinadas à promoção e ao apoio à regularização ambiental de imóveis rurais, especialmente no que tange à implementação do Cadastro Ambiental Rural, observada a legislação federal pertinente sobre a matéria e a legislação estadual, no que couber (BRASIL; MATO GROSSO, 2013).

Ressalta-se que, as ideias expressas no Acordo de Cooperação Técnica, apontavam o Ibama como responsável governamental pela implantação de sistemas informatizados para a promoção do CAR em nível nacional. O ACT firmava, ainda, o apoio federal ao estado de Mato Grosso no desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à integração do Simlam ao Sicar. Contudo, entre o final do ano de 2014 e início de 2015, a gestão do Sicar deixou de ser competência do Ibama sendo transferida para o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que passou a ser responsável pelo sistema nacional de cadastramento.

Destaca-se nesse processo de transferência de competências do Ibama ao SFB, a participação de servidores públicos estaduais e federais, integrantes da elite administrativa (FOUILLEUX, 2011), assim como de membros do fórum da comunicação política estadual em cooperação com o fórum da comunicação política nacional para a construção do desenho do CAR no Sicar. Entre os anos de 2013 e 2014, diversas reuniões e oficinas aconteceram. Nelas, houve o intercâmbio de

ideias entre os atores sociais mencionados e a equipe do fórum científico responsável pelo sistema, na figura da Universidade Federal de Lavras. Esses eventos tinham como objetivo contribuir com a construção do desenho do Sicar para a implementação dos instrumentos da ação pública nacional, notadamente, o CAR. Dessa forma, constata-se a valorização do aprendizado acumulado desde a criação do SLAPR e, principalmente com a construção do Simlam. Soma-se a isso, a formulação da Portaria nº 441 em 2014, através da qual o fórum da comunicação política estadual expressou as ideias que levaram à decisão de realizar a migração dos dados do Simlam para o Sicar. Entre as justificativas para o procedimento figurava a defesa da eficiência na Administração Pública, bem como a incompatibilidade entre as normas nacional e estadual vigentes.

Considerando o poder da Administração Pública de organizar o funcionamento de seus órgãos em consonância com o princípio da eficiência, o qual recomenda a adoção de medidas que proporcionam celeridade, exatidão e resultados; [...]

Considerando a necessidade da implantação do SICAR no Estado de Mato Grosso, conforme o Decreto Federal nº 7830, de 17 de outubro de 2012;

Considerando que a superveniência da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, enquanto norma geral de âmbito nacional suspende a eficácia das leis estaduais no que lhes forem contrárias;

Considerando, finalmente, que a Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008 é incompatível com a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e seus decretos regulamentares (MATO GROSSO, 2014).

Desse modo, a partir da assinatura do ACT e da Portaria nº 441, o estado de Mato Grosso adotou o sistema federal para fins de cadastramento ambiental rural das posses e propriedades rurais mato-grossenses, sendo, por conseguinte, desativado o sistema de cadastramento estadual (na época o Simlam) para fins de inscrição de imóveis rurais no CAR (OLIVEIRA; SILGUEIRO; BUTTURI, 2018). Ao mesmo tempo, servidores públicos estaduais participavam de atividades relativas à construção do Sicar, como mencionado anteriormente.

Pelo sistema federal, a adesão ao PRA ocorria no mesmo momento em que o cadastrante solicitava a inscrição do imóvel rural no CAR. Nesse momento, o proprietário do imóvel optava por aceitar ou recusar a adesão. Na época, as mudanças nas normas e a migração de sistemas demandaram retificações nas

informações cadastradas de forma a atender as regras exigidas pelo Código Florestal³⁵.

No período em que utilizou o Sicar, o fórum da comunicação política estadual juntamente com servidores públicos, seguindo os aprendizados institucionais acumulados, realizaram ampla mobilização social. Participaram do processo de cadastramento via Sicar atores públicos municipais (fórum da comunicação política municipal), organizações do fórum socioambientalista, do fórum da agropecuária, do fórum da agricultura familiar, do fórum científico e outras organizações do fórum da comunicação política estadual, que atuavam diretamente com agricultores familiares. Estas últimas, não haviam sido mencionadas como partícipes na implementação do CAR pelo Programa MT Legal. A ideia do fórum da comunicação política estadual que coordenou os trabalhos era *“capacitar o pessoal pra que a gente pudesse evitar os problemas que a gente já tinha no outro CAR, de erros”* (Entrevista_MT_07). Ademais, a não obrigatoriedade de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), como previsto anteriormente na LC estadual 343/2008, ampliou o número de organizações e técnicos competentes para acessar o sistema e cadastrar os imóveis. Incluiu-se entre eles a Empaer/MT e as prefeituras.

A inclusão desses atores sociais contribuiu para ampliar o atendimento a posseiros e proprietários de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais. A partir de então, foram beneficiados os proprietários que não tinham condições financeiras de arcar com os custos da contratação de um profissional habilitado para a realização da inscrição no CAR pelo sistema que antecedeu o Sicar. De acordo com um entrevistado do fórum da comunicação política estadual, o *“CAR anterior gerava essa limitação dos pequenos pra entrar no CAR por conta do valor. Normalmente, um CAR era cinco mil reais, então era muito dinheiro pra que eles pudessem fazer, então acabava não fazendo”* (Entrevista_MT_07).

³⁵ Art. 8º Os CARs e a LAUs inseridos no Sicar pela migração cuja emissão se deu na vigência da Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008, quando não atenderem a legislação ambiental federal referida no art. 1º desta Portaria, deverão ser retificados, devendo o acesso às informações declaradas ser realizado utilizando-se o CPF ou o CNPJ ou número de inscrição no CAR e senha pessoal, gerada pelo SICAR (MATO GROSSO, 2014).

6.3.2 Os imóveis cadastrados no Sicar

Análise da base de dados do Sicar realizada pelo ICV, referente ao período em que MT utilizou o sistema federal, identificou um total 112.700 imóveis cadastrados até 13/04/2017. Destes, 81.201 foram classificados como imóveis com até quatro módulos fiscais, enquanto 26.299 foram cadastrados como imóveis situados em área de assentamentos rurais no território mato-grossense (Cf. quadro 8). Se contrastada com os dados do Censo Agropecuário de 2017 (Cf. figura 14, capítulo 3), a informação proveniente do Sicar aponta que mais de 100% dos estabelecimentos de agricultores familiares estariam cadastrados nesse Sistema. No entanto, reafirma-se aqui que os dados provenientes das duas bases não são perfeitamente comparáveis dadas as diferenças nas metodologias e nos critérios adotados por ambos.

Entre os cadastros localizados em assentamentos da reforma agrária, discriminam-se duas modalidades, a saber: o cadastro individual (realizado pelo posseiro ou assentado) ou ainda, o cadastro do perímetro total do assentamento, realizado pelo órgão fundiário. De acordo com o Incra, em Mato Grosso foram cadastrados no Sicar 410 perímetros³⁶ de assentamentos sob a responsabilidade do Instituto. Conforme apresentado no capítulo 5, no Sicar a norma que regulava o comportamento dos atores para o cadastramento dos assentamentos era a IN MMA nº 02/2014. No período de conclusão das entrevistas de campo para essa pesquisa de doutorado, ainda não se havia avançado no cadastramento dos lotes individualmente. No entanto, constava na base de dados 26.299 cadastros em áreas de assentamentos rurais.

]

Quadro 8- Número de imóveis cadastrados no Sicar até a data de 13 de abril de 2017

Plataforma	Data de cadastro	Nº de imóveis 4 módulos	Nº de imóveis em assentamentos	Nº total de imóveis cadastrados
Sicar	até 13/04/2017	81.201	26.299	112.700

Fonte: Base de dados do Sicar adaptada por ICV (2021).

³⁶ Informações prestadas pelo Incra Sede em janeiro de 2020 durante a pesquisa de campo do doutorado.

O aumento no número de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais cadastrados no Sicar está associado a diferentes fatores. Por um lado, em 2012 o CF instituiu a obrigatoriedade da inscrição no CAR, por outro, a ampla mobilização dos diferentes fóruns de produção de ideias para a implementação do sistema, contribuiu para ampliar a divulgação do instrumento, bem como influenciar o comportamento dos atores para sua adesão. Quanto a esse último aspecto, é importante destacar que os fóruns de produção de ideias foram unânimes sobre a importância de promover capacitações e produzir material de divulgação tanto por meio de boletins e cartilhas, como por propaganda em rádio e *outdoors*. De acordo com um entrevistado do fórum da comunicação política estadual,

A gente fez toda uma articulação com a [organização do fórum da agropecuária]. A gente capacitou o pessoal dos sindicatos rurais pra explicar como era pra fazer o CAR. O pessoal nosso [elite administrativa e fórum da comunicação política estadual] participou de uns cursos, eram tutores de uma capacitação que a Ufla fez de como fazer o CAR. A gente dava palestras em vários lugares, fazia essa capacitação e ia capacitando todo mundo. Era um curso à distância, o pessoal fazia e tirava as dúvidas. Então houve todo um processo de capacitação que no CAR anterior não teve essa dimensão. Teve até umas palestras e tal, mas não teve uma dimensão nesse sentido pra capacitar o pessoal pra que a gente pudesse evitar os problemas que a gente já tinha no outro CAR (Entrevista_MT_07).

Ademais, algumas prefeituras realizaram “busca ativa” nas comunidades rurais, promovendo reuniões com os agricultores e convidando-os a realizar a inscrição dos imóveis rurais, ao mesmo tempo em que ofereceram a realização da inscrição no CAR gratuitamente. De forma semelhante, organizações não governamentais contribuíram para o cadastramento de posses e propriedades de agricultores familiares.

Do total de 81.201 cadastros pertencentes a posseiros e proprietários rurais de áreas com até quatro módulos fiscais, foram identificados 69.042 cadastros de imóveis dimensionados em até dois módulos fiscais e 12.159 cadastros referentes à imóveis com área entre dois e quatro módulos fiscais (Cf. quadro 9). Havia o predomínio, ainda, de imóveis localizados em municípios, cujo módulo tinha a sua área delimitada em 100 ha (Cf. figura 13, no capítulo 3).

Quadro 9- Número de imóveis cadastrados no Sicar com até quatro módulos fiscais

Tamanho do Módulo Fiscal no município (ha)	Até 2 módulos	Entre 2 e 4 módulos	Total até 4 módulos
100	26.985	4.687	31.672
90	15.644	2.873	18.517
80	22.607	3.634	26.241
70	1.220	128	1.348
60	1.864	716	2.580
30	722	121	843
Total	69.042	12.159	81.201

Fonte: Base de dados do Sicar adaptada por ICV (2021).

No entanto, em 2016, apesar dos avanços nos números de cadastros, após utilizar o Sicar por dois anos, o fórum da comunicação política retrocedeu da decisão tomada em 2013 retomando, assim, a autonomia pretérita na gestão do sistema de cadastramento rural do estado. A partir de então, deu-se início à construção de um novo sistema estadual, o Simcar. Destaca-se que no período entre janeiro de 2015 e março de 2016, a gestão da Sema/MT foi assegurada por uma representante do fórum da tutela ambiental que, uma vez nomeada como Secretária de Estado³⁷ passou a compor o fórum da comunicação política em janeiro de 2015. Porém, face à decisão do STF³⁸, tal representante foi exonerada da Sema/MT, retornando para o MPE/MT. Nesse momento, a Secretária foi assumida pelo então Vice-Governador do estado. Tratava-se de um agropecuarista ligado a entidades do setor agropecuário³⁹, membro do fórum da agropecuária e que passou a compor o fórum da comunicação política após a eleição para governador em outubro de 2014. Esta mudança na gestão ambiental foi acompanhada por novas nomeações, bem como pela composição de uma nova equipe nas secretarias executivas e adjuntas⁴⁰. Entende-se nessa tese que a mudança do gestor público significou uma descontinuidade de ideias e interesses, tendo em vista as diferentes representações ancoradas através

³⁷ Mais informações sobre a gestão da Sema no período podem ser acessadas em: <http://www.mt.gov.br/-/3793641-ana-luiza-peterlini-se-despede-da-sema>.

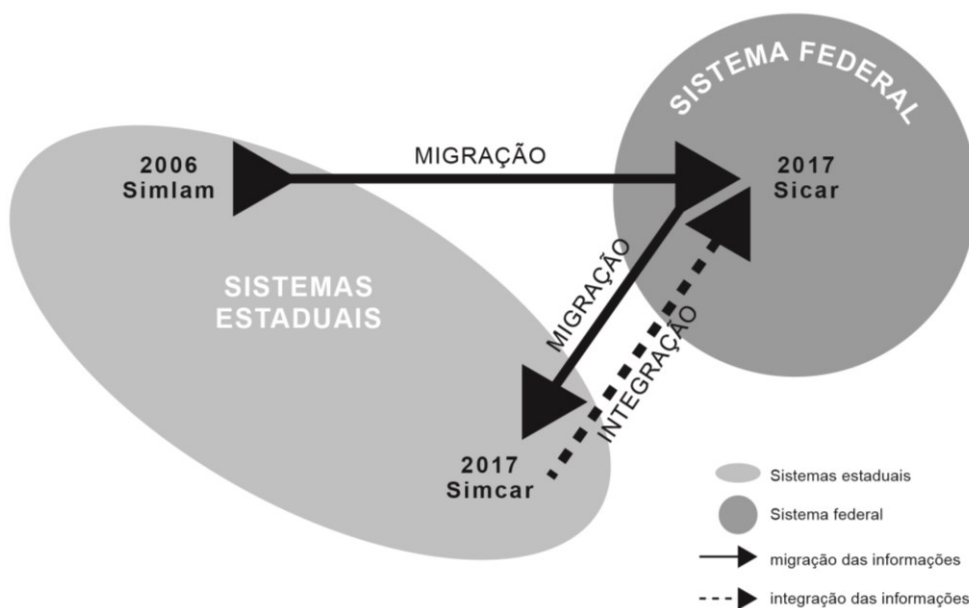
³⁸ Em Mato Grosso, a decisão do STF de que membros do Ministério público não poderiam ocupar cargos no poder executivo levou ao afastamento de três secretários de estado, dois dos quais ocupavam cargos na Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Para mais informações acessar: <http://portalsorrisomt.com/noticia/stf-proibe-membros-do-mp-de-exercerem-cargos-no-executivo>.

³⁹ Em 2022, Senador da República pelo estado de Mato Grosso, vinculado ao Partido Social Democrático (PSD). Ver mais em: <https://psd.org.br/senador/carlos-favaro/>.

⁴⁰ Para maiores informações acessar: <http://www.mt.gov.br/-/3843699-secretario-anuncia-nova-equipe-de-trabalho>.

do fórum de produção de ideias ao qual pertenciam anteriormente. As novas representações sociais se refletiram visivelmente em transformações na ação pública e nos IAPs, notadamente, no CAR. A título de exemplo, foi após a mudança na gestão pública que, por meio da Portaria Conjunta n° 02/2016, foi instituído Grupo de trabalho (GT), composto por membros do fórum da comunicação política estadual, visando promover o diagnóstico e propor soluções para os problemas identificados no Sicar em Mato Grosso. A criação do GT contribuiu para a decisão de formular um novo sistema de cadastramento estadual, o Simcar, que foi integrado ao sistema nacional, o Sicar. A figura 29 tem a dupla função de sintetizar a relação e a interação entre os três sistemas que tem no CAR a porta de entrada para a implementação da ação pública ambiental e de apontar o momento em que eles entram em operação no Estado.

Figura 29- Relação entre os Sistemas de Cadastro Ambiental Rural utilizados no estado de Mato Grosso desde 2008 até o ano de 2022



Fonte: Elaborado pela autora.

* Representa a migração total das informações, que levou a desativação do sistema anterior para fins de cadastro. ** A linha pontilhada representa a integração das informações ao sistema de destino, porém, sem deixar de usar o sistema de origem.

Em resumo, a figura anterior demonstra que na mudança do Simlam para o Sicar, ocorreu a migração completa da base de dados de posses e propriedades rurais de um sistema para o outro, sendo o primeiro desativado para fins de realização de inscrição no CAR. Posteriormente, houve uma nova migração da base de dados de posses e propriedades rurais do Sicar para o Simcar, juntamente com a integração do novo sistema estadual com o sistema nacional. Nos três sistemas de

cadastro - Simlam, Sicar e Simcar - os(as) agricultores(as) de Mato Grosso precisaram realizar inscrição e/ou retificação das informações de suas posses e propriedades rurais nas bases de dados sob o risco de ter o CAR cancelado/suspenso e ficarem invisíveis na implementação da ação pública ambiental se não seguissem tais recomendações. O objetivo do procedimento era atender às normas endógenas aos instrumentos que estavam sendo implementados por meio de ferramentas tecnológicas. Exceção à regra, os assentamentos de reforma agrária e territórios de povos e comunidades tradicionais possuíam normas de cadastramento diferenciadas no Sicar, estabelecidas pela IN MMA N° 02/2014, conforme tratado no capítulo 5.

6.4 IDEIAS E INTERESSES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SIMCAR: POR QUE UM NOVO SISTEMA?

A composição do GT que influenciou na decisão de formular um novo sistema de cadastramento estadual foi orientada por uma série de justificativas que, na presente análise, representam ideias e interesses do fórum da comunicação política estadual. O GT foi integrado por membros da Sema/MT, entre eles os representantes da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, da Secretaria Executiva do Meio Ambiente, da Secretaria Adjunta de Gestão Ambiental, da Secretaria Adjunta de Licenciamento Ambiental, bem como da PGE/MT. Em nossa análise, a composição do GT ilustra o papel que o CAR desempenhava na Sema/MT. De forma mais clara, trata-se de um instrumento da ação pública (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012b) utilizado no licenciamento, na gestão ambiental (leia-se regularização ambiental), bem como um requisito essencial para o relacionamento do posseiro ou proprietário rural com o órgão ambiental estadual. Por ser assim, a não inscrição do imóvel rural no CAR acarretava a invisibilidade desse(a) agricultor(a) diante da gestão pública ambiental.

Pela composição do GT, pode-se verificar a predominância de atores vinculados ao fórum da comunicação política estadual (FOUILLEUX, 2000, 2011). No entanto, como pressuposto da noção de ação pública (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012a) e dada a nomeação para os cargos na gestão ambiental provocada pela mudança de gestor, os membros expressavam o trânsito de ideias entre fóruns diversos, a saber: o fórum da comunicação política, o fórum das entidades de classe profissional, assim como o fórum da agropecuária e da iniciativa privada. Desse

modo, evidencia-se haver interações entre atores sociais de diferentes fóruns com poderes de influenciar as estratégias, os projetos e os resultados em diversos níveis de intervenção do Estado (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a). No caso desse GT, essa influência se deu através dos membros, os quais apresentam uma trajetória externa à gestão pública, com exceção de um dos atores que também integrava a elite administrativa (Cf. quadro 10).

Quadro 10- Membros do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 02/2016 e respectivos fóruns de produção de ideias que ocupavam antes da nomeação que os inseria como membros do fórum da comunicação política estadual

Membros do GT, Portaria Conjunta nº 02/2016	Fóruns anterior a nomeação
Secretária de Estado do Meio Ambiente	Fórum da Agropecuária e fórum da comunicação política estadual
Secretária Executiva do Meio Ambiente	Servidor público membro da elite administrativa que, uma vez nomeado para o cargo, passou a integrar o fórum da comunicação política
Secretária Adjunta de Gestão Ambiental	Iniciativa privada (Engenheiro Florestal)
Secretária Adjunta de Licenciamento Ambiental	Fórum das entidades de classe profissional
PGE/MT	Fórum da comunicação política estadual

Fonte: Elaborado pela autora.

As justificativas para a criação desse GT se fundamentaram, em um primeiro momento, na implantação do Sicar “destinado ao gerenciamento das informações ambientais dos imóveis rurais existentes no território nacional” (MATO GROSSO, 2016a). Em seguida, a criação do grupo foi baseada no compromisso assumido pelo MMA no Acordo de Cooperação Técnica em “desenvolver e disponibilizar aos estados da federação os módulos de inscrição e análise do CAR e regularização ambiental dos imóveis rurais (PRA)” (MATO GROSSO, 2016a). Por fim, pesou na decisão de criar o GT o fato de Mato Grosso ter recebido apenas o módulo de cadastro e validação do CAR, estando pendente a entrega do módulo do PRA (MATO GROSSO, 2016a). Durante a pesquisa de campo, um membro do fórum da comunicação política estadual destacou as dificuldades enfrentadas pelo estado de Mato Grosso durante a utilização do Sicar na análise dos dados do CAR.

Em 2014 foi tomada a decisão, o Secretário à época [nome do Secretário], foi tomada a decisão de trocar o sistema que a gente tinha, que era o Simlam que tinha o MT Legal, e passar para o Sicar. Mas na minha opinião foi um grande erro que foi cometido, porque? Porque o sistema ainda era uma ideia, ainda não tinha sido testado em lugar nenhum a nível realmente

de operacionalidade e aí, pegaram as 40 mil propriedades que estavam na nossa base, que tinha responsável técnico, que tinha documentações, tinha um processo físico atrelado aquilo, nós tínhamos as imagens, nós já tínhamos feito vistoria em uma grande parte disso. Pelo menos, metade desses Cadastros já estavam validados e passaram para o Sicar. E aí, nós começamos a fazer as análises, inclusive dessas 40 mil que nós já tínhamos analisado, ou seja, foi um grande erro.

Na minha opinião, poderíamos ter usado o novo sistema? Sim, para novos cadastros e ir testando e, não perder aquilo que nós já tínhamos. Mas para o governo federal era muito interessante pegar todos os imóveis que nós já tínhamos na nossa base e lançar no deles porque isso povoaria a base né, mostraria para outros estados que estava dando certo.

Quando a gente começou a fazer essas análises, a gente percebeu que não tinha qualidade nenhuma a informação. Por quê? No sistema [Sicar], qualquer um entra, faz uma senha e cadastra o imóvel onde quiser. Porque para começar você não consegue enxergar o que já está na base, você simplesmente entra, localiza sua propriedade e faz o desenho ali, você não coloca as informações necessárias. E outra, não há como saber quem é que está fazendo esse cadastro. Então, lógico, se você não está enxergando seus vizinhos, qualquer pessoa entra, mesmo sem ter nenhum conhecimento técnico. Faz o cadastro e vai acontecer absurdos. Então, depois que a gente aderiu isso, nós passamos três anos, analisando o CAR. Nós conseguimos, nesses 03 anos, analisar 2.500 cadastros só e desses 2.500 validamos 100 cadastros. E isso para nós era ilógico, porque se nós temos 140 mil imóveis no estado, hoje 155 mil pelo Cadastro do CCIR [Certificado de Cadastro de Imóvel Rural], como é que você vai conseguir validar com uma média de análise tão baixa como essa? (Entrevista_MT_12).

Sobre o assunto, havia divergência de ideias em relação ao que preconizavam os membros do fórum da comunicação política estadual da gestão ambiental anterior. Para outro entrevistado dessa pesquisa, na época em que foi decidido retomar a gestão do sistema e desenvolver o Simcar, o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural ainda estava em desenvolvimento. Havia uma equipe do estado de Mato Grosso acompanhando e contribuindo com as discussões e, tanto o módulo de análise do CAR, como o PRA eram etapas em construção. Após toda a mobilização para ampliar o número de inscrições no CAR de posses e propriedades rurais,

A Sema começou a desenvolver junto com a Ufla o módulo de análise do cadastro, porque a ideia era que se padronizasse essa análise e que você pudesse fazer checagem automáticas, que pudesse auxiliar porque, o tamanho do trabalho era muito grande e a gente tinha um pessoal limitado, apesar da gente saber que o trabalho era grande mais ele não ia ser grande a vida toda (Entrevista_MT_07).

Segundo o entrevistado (Cf. entrevista_MT_07), havia uma real necessidade de ajustes no sistema nacional. As atualizações e mudanças estavam sendo feitas no Sistema, porém após a mudança de gestor no estado de Mato Grosso o

“secretario novo que entrou entendeu que o Sicar não estava funcionando”
(Entrevista_MT_07).

E ele [o novo gestor] entendeu que não, que não podia ficar vinculado ao governo federal, e que ele ia construir um outro sistema, porque não funcionava. Na época o governo federal veio e conversou, mas ele não quis, disse que não funcionava. Na prática a gente estava prestes a ter o PRA, a gente teria o PRA em seis meses pronto e implementado. Em 2016 esse PRA iria estar pronto. E aí o Estado criou, a Sema criou um grupo onde participavam os secretários adjuntos, a PGE e não tinham técnicos não tinham nada, que era o povo que entendia do assunto, fizeram [o GT] um baita de um relatório dizendo de todos os problemas e porquê que não podia continuar com o sistema [federal] e tal (Entrevista_MT_07).

Para outro entrevistado do fórum da comunicação política estadual,

Depois, quando entrou o [novo gestor], foi criado um Grupo de Trabalho para avaliar o que estava acontecendo, porque a gente não conseguia mais fazer a política de regularização ambiental sendo que o estado de Mato Grosso já estava muito à frente, já tinha 80% das suas propriedades cadastradas em área. Já estava com vários termos de compromisso sendo monitorados. Por que a gente não estava conseguindo avançar? E chegamos a conclusão que foi um erro realmente ter aderido ao Sicar e a gente não conseguiria resolver isso, usando esse sistema. Foi aí que foi então pensado que a gente tinha que construir um sistema próprio, só que, usando algumas coisas interessantes. Então, não ter mais processo físico, o sistema teria que ter uma senha, uma assinatura eletrônica para a gente ter certeza da pessoa que estava entrando, todas as validações automáticas, os filtros, teria que ser logo no início. Então, não consegue enviar um cadastro senão passar por todas as questões obrigatórias, se não tiver todo cumprido o check-list. E o principal, tinha que ter as documentações já atrelado, então tudo aquilo que era necessário para a construção, para a análise do CAR e validação do CAR precisava já vir de imediato (Entrevista_MT_12).

Na época, a criação do grupo de trabalho também encontrou eco na ideia de que em Mato Grosso a regularização ambiental dos imóveis era “essencial para o licenciamento ambiental de atividades em área rural e desembargo de áreas de reserva legal, preservação permanente e de uso restrito, bem como para a concessão de autorização de supressão de vegetação nativa, na modalidade de corte raso” (MATO GROSSO, 2016a). Dito de outro modo, no estado, a inscrição no CAR era compreendida como o primeiro passo para o acesso a outros instrumentos da ação pública ambiental, entre eles o licenciamento dos imóveis rurais. Nesse sentido, é possível afirmar que a associação entre CAR e o licenciamento conferiu uma “dependência de caminho” (MAHONEY, 2001) de ideias (FOUILLEUX, 2000) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004) desde a origem do instrumento (LASCOURMES;

LE GALÈS, 2012a; 2012b) no SLAPR e posterior passagem pelo Simlam. A congragação entre cadastro rural e licenciamento se reproduziu mesmo após a alteração da instituição exogena representada pelo terceiro CF.

Conforme as entrevistas e também o texto da Portaria Conjunta nº 02/2016, o fórum da comunicação política estadual defendia a ideia de que havia entraves administrativos na implementação do CAR em Mato Grosso. Tais entraves estariam presentes na existência de 105.000 cadastros registrados na base de dados do Sicar e apenas 14 terem sido analisados e validados pela Sema/MT, estando, portanto, aptos para seguir nas próximas etapas da regularização ambiental (cf. figura 18). Conforme expresso a seguir

CONSIDERANDO os entraves administrativos ocasionados pela existência de 105.000 (cento e cinco mil) cadastros de propriedades rurais inseridos no Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, dos quais apenas 14 (quatorze) foram validados pelo órgão ambiental estadual nos moldes do Decreto Estadual nº 420/2016, até a data da publicação desta portaria (MATO GROSSO, 2016a).

As atividades do Grupo de Trabalho resultaram na elaboração de um relatório técnico homologado em 02 de setembro de 2016, por meio da Portaria Conjunta nº 03, que expressava as ideias e interesses organizados do GT. No relatório concluiu-se que o Grupo

[...] diagnosticou os problemas ocasionados pela adesão ao Sistema de Cadastro Ambiental – SICAR, que resultou no total desaparelhamento sistêmico e normativo do órgão ambiental estadual, no que tange à inscrição dos imóveis rurais no CAR, análise das informações declaradas e consequente utilização dos dados para efeito de regularização e licenciamento ambiental (MATO GROSSO, 2016b).

Tal desaparelhamento significava a paralização do atendimento ao público pelo órgão ambiental. Sendo o CAR a porta de entrada para o acesso à outros instrumentos da ação pública ambiental, a interrupção na análise e validação das informações do Cadastro travava, em consequência, as demais ações vinculadas à gestão ambiental no estado. Ainda de acordo com o relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho na época, a suspensão dessas atividades teria sido provocada pela implantação do Sicar no estado de Mato Grosso. O fato contribuiu para que o CAR deixasse de ser a fase inicial do processo de licenciamento ambiental, contrariando o que havia sido disposto na Lei Complementar nº 343/2008.

Com isso, o CAR deixou de ser a primeira fase do processo de licenciamento ambiental de imóveis rurais, cujo trâmite se dava pelo Sistema de Monitoramento e Licenciamento Ambiental – SIMLAM, para ascender a um procedimento autônomo nos moldes do SICAR, contrariando todo o arcabouço normativo estadual (MATO GROSSO, 2016b).

Ademais, para os membros do GT a adesão da Sema/MT ao Sicar havia sido prematura, em razão da falta de integração ao antigo sistema, o Simlam, o que havia gerado a paralização do órgão ambiental no que se referia à regularização e ao licenciamento ambiental.

Assim, diante da prematura adesão ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, antes mesmo que estivesse completamente desenvolvido, implementado e integrado ao antigo Sistema de Monitoramento e Licenciamento Ambiental – SIMLAM, a SEMA/MT ficou impossibilitada de promover a regularização ambiental dos imóveis rurais, bem como o licenciamento das atividades utilizadoras de recursos naturais (MATO GROSSO, 2016b).

Em análise de conteúdo do relatório final do GT realizada através do *software* NVivo, se confirma a elevada presença dos termos “ambiental” (278), “regularização” (96) e “licenciamento” (84) no texto (Cf. tabela 1), resultando na nuvem de palavras encontrada na figura 31 logo a seguir.

Tabela 1- Frequência de palavras identificada no Relatório Final do GT instituído pela Portaria Conjunta n° 02, de 30 de maio de 2016

Ranking	Palavra	Contagem	Ranking	Palavra	Contagem
1 ^a	Ambiental	278	11 ^a	Rurais	83
2 ^a	Sistema	119	12 ^a	Não	79
3 ^a	Cadastro	110	13 ^a	Ambiente	74
4 ^a	Estado	106	14 ^a	Imóveis	72
5 ^a	Rural	104	15 ^a	Art*	65
6 ^a	Meio	98	16 ^a	Sema	65
7 ^a	Regularização	96	17 ^a	Análise	64
8 ^a	Sicar	94	18 ^a	Informações	64
9 ^a	CAR	91	19 ^a	Ser	59
10 ^a	Licenciamento	84	20 ^a	Mato	55

Fonte: Adaptada de Relatório Final do GT instituído pela Portaria Conjunta n° 02, de 30 de maio de 2016.

* Optou-se por manter a palavra, ainda que ela possa estar se referindo à abreviação de artigo da lei (Art.) ou à abreviação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Figura 30- Nuvem de palavras identificada no Relatório Final do GT instituído pela Portaria Conjunta n° 02, de 30 de maio de 2016



Fonte: Adaptada de Relatório Final do GT instituído pela Portaria Conjunta n° 02, de 30 de maio de 2016.

* O tamanho da fonte é proporcional ao número de citações da palavra no relatório, ou seja, quanto maior a fonte, maior o número de ocorrências no relatório final.

Evidencia-se, portanto, o motivo que teria levado o estado de Mato Grosso a retomar a gestão do Sistema, por meio da construção do Simcar. Os membros do Grupo de Trabalho (Cf. quadro 10) teriam identificado a paralização das atividades do órgão ambiental relacionadas à regularização ambiental e ao licenciamento de atividades agropecuárias, justificativa utilizada para a retomada da gestão estadual dos cadastros rurais. O argumento citado reflete, assim, a “dependência de caminho” (MAHONEY, 2001), tanto em relação aos objetivos da criação do CAR em Mato Grosso, quanto ao fato de tornar o instrumento a porta de entrada para o licenciamento ambiental, desde a criação do SLAPR, embrião do CAR. Para um integrante do fórum das entidades de classe profissional “se ouvisse a opinião dos técnicos, Mato Grosso não teria nem aderido no Sicar, muito menos ido e voltado. A gente teria ficado do jeitinho que estava [no Programa MT Legal], que tocava muito bem” (Entrevista_MT_14).

Diante do relatório apresentado, as discussões sobre o assunto evoluíram e em outubro de 2016, por meio da Portaria nº 820/2016, instituiu-se no âmbito da Sema/MT um novo Grupo de Trabalho Técnico (GTT) com o objetivo de discutir ações para a implementação do CAR no estado de Mato Grosso (MATO GROSSO, 2016c). O GTT, por sua vez, era composto pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (responsável pela coordenação do Grupo), pela PGE/MT, pela Ordem dos Advogados do Brasil seccional de Mato Grosso (OAB/MT), pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea/MT), pela Associação Matogrossense dos Engenheiros Florestais (Amef/Crea) e pela Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática (Abrageo/Crea). O GT teria sido criado, tanto *“pra discutir os fluxos e processos do sistema”*, quanto a legislação vigente. De acordo com um entrevistado do fórum da comunicação política estadual, a partir de então foi *“criada a legislação que foi a Lei 592/2017, a Lei 592 é um novo processo de cadastro e regularização ambiental do estado de Mato Grosso. Depois o Decreto 1.031, que é o regulamento e por ultimo foi o Decreto 1.491, que é o decreto que fala sobre o PRA. E foi criado o Sistema Matogrossense de Cadastro Ambiental Rural”* (Entrevista_MT_14).

Destaca-se que nesse segundo GT, as discussões foram ampliadas. Foram incorporados novos membros representantes do fórum de entidades de classe profissional e a discussão foi levada para a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, que compunha o fórum da comunicação política estadual. Em conjunto, os atores contribuíram, em um primeiro momento, para a elaboração do projeto de lei que resultou na LC 592/2017. Este último *“dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso”* (MATO GROSSO, 2017a). Em seguida, colaboraram para a elaboração de legislações posteriores, assunto que será retomado no capítulo 7 desse documento.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foi apresentada a origem das discussões que inspiraram a criação do CAR e o fluxo da regularização ambiental - mais tarde denominado PRA no Código Florestal - no estado de Mato Grosso. Existe um consenso de que nesta

unidade da federação, o Cadastro Ambiental Rural tem sua origem no âmbito do Sistema de Licenciamento Ambiental das Propriedades Rurais (SLAPR) ainda no final da década de 1990. No SLAPR foi instituído o licenciamento de propriedades rurais por meio de Sensoriamento Remoto e Sistema de Informações Geográficas, ferramentas para a concessão da Licença Ambiental Única (LAU). A LAU refletia ideias e interesses ligados à identificação do proprietário e do imóvel rural, autorizando a localização, a implantação e a operação das atividades de desmatamento, exploração florestal e projetos agropecuários. Dado que a autorização para as retiradas de vegetação era condicionada à liberação da LAU, a Licença permitiria atingir o objetivo de redução do desmatamento no estado. Ao mesmo tempo, o instrumento contribuiria para ampliar a eficiência nas ações de monitoramento, pelo uso prévio de imagens de satélites pelos agentes ambientais. As normas associadas a esse IAP deveriam orientar o comportamento social no desenvolvimento de atividades antrópicas. A LAU introduz, portanto, na esfera rural e ambiental, transformações na relação entre posseiros e proprietários rurais mato-grossenses, tanto com a atividade agropecuária, quanto com os bens naturais. A criação da Licença representou, visivelmente, a introdução de um novo tipo de racionalidade política nas formas de “exercício do poder”.

Diante dos desafios identificados por membros da elite administrativa e do fórum da comunicação política estadual na implementação do SLAPR, mudanças endógenas incrementais foram incorporadas às normas. No entanto, no processo de evolução dos instrumentos se observa diversos acontecimentos que levaram à reconfiguração e à introdução de novos conceitos nas normas. Em nossa análise, a elevação nas taxas de desmatamento observadas entre os anos de 2003 e 2004, juntamente com o aprendizado institucional de membros da elite administrativa e do fórum da comunicação política estadual, impulsionaram os incrementos graduais no SLPR até o ano de 2005, quando foi desencadeada a Operação Curupira. Tal ação conjunta entre diversos órgãos contribuiu para a reconfiguração na gestão ambiental, com a extinção da Fema, criação da Sema/MT e alterações no Código Ambiental do estado.

A partir de então, foram formulados o Simlam e o Programa MT Legal, que tiveram a participação de ideias e interesses dos fóruns da comunicação política, da agropecuária, socioambientalista, das entidades de classe profissional, da tutela ambiental e científico, não sendo identificada, contudo, a participação de membros

do fórum da agricultura familiar nas discussões. Novas mudanças endógenas incrementais foram incorporadas ao Simlam e ao Programa MT Legal e seus instrumentos. Tais modificações se justificam pelo aprendizado institucional de membros da elite administrativa e do fórum da comunicação política estadual, mas também pelos novos normativos que estavam sendo formulados. Um exemplo desses normativos seria a associação cada vez maior entre o CAR e o licenciamento ambiental. Outro exemplo é a regularização ambiental de imóveis rurais a partir da adesão ao MT Legal via inscrição no CAR. A partir da adesão ao Programa, proprietários e posseiros passavam a ter acesso a “benefícios” como a não autuação, maior prazo para recuperar RL e redução do valor da multa em 90%. Ao mesmo tempo, alguns mercados passaram a exigir o comprovante de regularidade ambiental nas trocas comerciais (TAC da pecuária e Moratória da soja impulsionaram essa demanda), bem como o Banco Central instituiu a necessidade de comprovação de regularidade ambiental para o acesso ao crédito rural (Resolução Banco Central do Brasil nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008). Portanto, além de configurar um instrumento da ação pública ambiental, o recibo do CAR passou a ser um documento essencial para responder às exigências desses mercados e para o acesso ao crédito rural.

Em 2012, a formulação do terceiro CF representou um novo “momento crítico” para os instrumentos da ação pública estadual CAR e PRA, os quais foram instituídos em âmbito nacional. Nesse momento, os IAPs passam a ser regulamentados por novas normas e novos conceitos. Estabeleceu-se, ainda, que a adesão ao CAR passaria a ser obrigatória. Foram, em seguida, realizados ajustes nas instituições ambientais estaduais decidiu-se pela desativação do Simlam e pela adesão ao sistema federal, Sicar, para fins de cadastramento ambiental rural. Porém, uma mudança no fórum da comunicação política estadual no início de 2016 levou a transformações na gestão ambiental estadual e novas ideias e interesses organizados passaram a compor esse fórum de produção de ideias, pautando a criação de um novo sistema de cadastramento estadual, instituído pela Lei Complementar nº 592/2017.

No que se refere à agricultura familiar, especificamente, o fórum que representa a categoria não esteve presente nas discussões que normatizaram no estado de Mato Grosso os dispositivos da ação pública tratados nessa tese. Até a implantação do Simlam, os agricultores familiares representavam um pequeno

número de inscrições no CAR. Não aderindo aos instrumentos, tais atores ficaram invisíveis para as políticas de gestão ambiental, bem como para demais políticas públicas que exigiam a comprovação de regularidade ambiental. A situação foi modificada com a migração do Sistema estadual para o Sistema de Cadastramento Ambiental Rural nacional, quando houve a ampliação do número de inscrições por parte desses agricultores e agricultoras.

7 A AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MATO GROSSO

Dando continuidade à apresentação dos resultados da pesquisa empírica, esse capítulo tem por objetivo contribuir para a compreensão de como as ideias e os interesses incorporados às normas dos instrumentos da ação pública CAR e PRA, após o ano de 2016, refletem o tratamento atribuído às especificidades da agricultura familiar no contexto do estado de Mato Grosso.

Importa lembrar que Mato Grosso foi pioneiro na implementação dos instrumentos da ação pública que passaram a compor o Código Florestal em 2012, notadamente, o CAR e o fluxo da regularização ambiental, definido como PRA na ação pública ambiental federal. No entanto, quando da formulação e implementação do SLAPR no final da década de 1990 foram priorizados os imóveis rurais com áreas maiores. Seguindo a mesma linha, no Programa MT Legal, criado em 2008, foram inseridas instituições específicas para imóveis com até 500 hectares. Conforme abordado no capítulo 6, a revisão do Código Florestal brasileiro se constituiu como um “momento crítico” (MAHONEY, 2001) para a política ambiental estadual. Após a outorga desse novo conjunto de normas ambientais, foram necessários ajustes nas normas estaduais de forma a adaptá-las à normatização nacional. Foi a partir da outorga da lei federal que a agricultura familiar passou a ser mencionada na ação pública do estado de Mato Grosso.

Em 2016, com a decisão de desenvolver um sistema próprio, o Simcar, novos marcos normativos foram instituídos em Mato Grosso, entre eles a LC 592/2017 e decretos estaduais regulamentadores. De forma semelhante ao que aconteceu em âmbito federal e apesar das divergências de ideias quanto ao desenvolvimento de um novo sistema, a implementação do Simcar unificou o discurso de diferentes fóruns de produção de ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) em prol do objetivo comum de implementar a ação pública estadual em consonância com a lei federal. Durante a construção do desenho dos instrumentos no Simcar, diferentes ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) foram mobilizados no intuito de contribuir com o processo de regulação ambiental no estado.

Isto posto, esse capítulo tem como norte o seguinte questionamento: como ideias e interesses relacionados à agricultura familiar foram incorporados às

instituições endógenas dos IAPs a partir da LC 592/2017, no estado de Mato Grosso? Para responder a essa questão, nas próximas seções serão apresentados os resultados da pesquisa empírica. Trata-se, portanto, de analisar a incorporação da agricultura familiar na legislação estadual, bem como a construção do CAR e PRA, abordando as ideias e interesses que nortearam a definição das instituições exógenas e endógenas que delimitaram os IAPs. Por fim, o capítulo abordará a relação que foi estabelecida pela Lei entre os instrumentos CAR e PRA com a categoria social agricultura familiar.

7.1 A AGRICULTURA FAMILIAR NA AÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

A agricultura familiar foi mencionada explicitamente na ação pública ambiental de Mato Grosso no texto do Decreto Estadual nº 420/2016, após a revisão do Código Florestal (MATO GROSSO, 2016d). Ainda sob o termo “pequena propriedade ou posse rural familiar”, o texto replica a quase totalidade do que foi expresso na lei federal. A exceção aparece no parágrafo único que estendeu o mesmo tratamento oferecido aos agricultores familiares às posses e propriedades rurais com até quatro módulos fiscais que desenvolvessem atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas e às demais áreas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do território.

IX - pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que **atenda ao disposto no art. 3º da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006;** (MATO GROSSO, 2016d – grifo nosso).

Dessa forma, a terceira versão do CF foi o motor que impulsionou o fórum da comunicação política a inserir o conceito de agricultura familiar na ação pública ambiental estadual referente ao tema. Chama, contudo, a atenção que apesar dos numerosos debates no âmbito federal que contribuíram para incorporar a agricultura familiar no CF (Cf. capítulo 5), a norma estadual se limita a mencionar a responsabilidade dos órgãos fundiários em relação ao cadastramento de

assentamentos rurais¹. Não existe menção aos povos e comunidades tradicionais, nem sequer quando o normativo aborda os territórios com possibilidade de sobreposição na base de dados do CAR². Esse fato é resultado da não participação de representantes do fórum da agricultura familiar nas discussões que levaram à formulação do Decreto estadual nº 420/2016, tendo em vista a ausência de ideias e interesses dessa categoria social nas instituições estabelecidas nesta norma. Vale recordar que no contexto federal já havia sido publicada a IN MMA nº 02/2014 (Cf. capítulo 5), a qual expressava as normas para a realização da inscrição de imóveis no cadastro ambiental rural em três módulos diferenciados: imóveis rurais, assentamentos da reforma agrária e territórios de povos e comunidades tradicionais.

Além disso, desde 1964 o estado de Mato Grosso possui organizações estatais voltadas à formulação e à implementação de ações públicas para o desenvolvimento do meio rural, com ênfase em propriedades que foram consideradas pertencentes à agricultura familiar pela Lei 11.326/2006. Importa salientar que o serviço de extensão rural em Mato Grosso foi constituído em 1964³, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural de Mato Grosso (Acarmat). Décadas mais tarde, em 1992, foi criada a Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer/MT) que tem como missão “gerar conhecimento, tecnologia e extensão para o desenvolvimento sustentável do meio rural, com prioridade à agricultura familiar”⁴. Atualmente, a Empaer/MT está presente em 123, dos 141 municípios mato-grossenses. Em 1977, o estado criou o Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), cuja missão seria de “executar a política fundiária e gerir as informações cartográficas do Estado contribuindo para o ordenamento e desenvolvimento regional sustentável”⁵. O Intermat vem criando assentamentos desde 1990 sendo responsável por 127 assentamentos na

¹ Art. 10. A inscrição dos assentamentos da reforma agrária no CAR é de responsabilidade do órgão fundiário estadual ou federal competente (MATO GROSSO, 2016d).

² Art. 17. O órgão ambiental poderá constatar as seguintes sobreposições: I - entre imóveis rurais; II - entre imóveis rurais e terras indígenas; III - entre imóveis rurais e unidades de conservação; IV - entre imóveis rurais e assentamentos; V - entre imóveis rurais e áreas embargadas; § 1º Constatada a sobreposição, ficarão pendentes os cadastros dos imóveis sobrepostos no CAR, até que os responsáveis procedam à retificação, à complementação ou à comprovação das informações declaradas, conforme demandado pelo órgão competente (MATO GROSSO, 2016d). § 2º Enquanto não solucionada a sobreposição nenhuma atividade econômica será autorizada na área sobreposta, salvo se amparada por medida judicial.

³ Sobre o histórico do serviço de extensão rural em Mato Grosso: <http://www.empaer.mt.gov.br/historia>.

⁴ Empaer/MT. <http://www.empaer.mt.gov.br/missao>.

⁵ Instituto de Terras: <http://www.intermat.mt.gov.br/missao>.

modalidade Projetos Assentamentos Estaduais (PE), com aproximadamente 11.400 famílias (INCRA, 2017). Ao mesmo tempo, integrava a estrutura organizacional do estado a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários (Seaf/MT)⁶. A Seaf/MT tem a missão de “promover o desenvolvimento e a consolidação da agricultura de produção familiar do estado de Mato Grosso, por meio da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável, contribuindo para a geração de renda, respeitando o indivíduo, a sociedade e o meio ambiente”⁷. Entre as ações públicas implementadas pela Secretaria está a execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que possui aproximadamente 7 mil famílias agricultoras beneficiárias. Além das iniciativas anteriores, houve no estado a formulação de políticas públicas que consideravam as especificidades da agricultura familiar em diálogo com a sustentabilidade ambiental. A título de exemplo, pode-se mencionar o Programa Mato Grossense de Municípios Sustentáveis (PMS)⁸, a Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI)⁹, o Plano Estadual da Agricultura Familiar (Peaf/MT)¹⁰ e o Programa REM Mato Grosso (do inglês, *REDD Pioneiros*)¹¹, todos em vigência em 2022.

Tais organizações, componentes da estrutura organizacional do estado de Mato Grosso, são os integrantes do fórum da comunicação política estadual que atuam diretamente com a diversidade da agricultura familiar mato-grossense. Por ser assim, tais entidades defendem ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) voltados ao desenvolvimento do rural sob o prisma da agricultura familiar, os quais deveriam ser incorporados às ações públicas e aos instrumentos CAR e PRA. A participação desses atores sociais nas discussões não representa, contudo, a atuação do fórum da agricultura familiar em si. Isso porque esse último é composto por organizações representativas dos agricultores que compõem a categoria social, os quais não estiveram presentes nas discussões sobre os instrumentos da ação pública no estado de Mato Grosso. Os resultados da pesquisa de campo corroboram com a informação precedente. Os

⁶ Para maiores informações acessar: <http://www.agriculturafamiliar.mt.gov.br/>.

⁷ Seaf/MT <http://www.agriculturafamiliar.mt.gov.br/missao/visao>.

⁸ Para maiores informações acessar: <http://municipiossustentaveis.mt.gov.br/>.

⁹ Para maiores informações acessar: <https://www.pcimt.org/index.php/pt/>

¹⁰ Para maiores informações acessar: <http://www.agriculturafamiliar.mt.gov.br/peaf>

¹¹ Para maiores informações acessar: <https://remmt.com.br/index.php/pt/>

entrevistados do fórum da comunicação política que compõem esse grupo de organizações envolvidos com agricultura familiar mato-grossense também pontuaram que, muitas vezes, não eram chamados a participar das discussões sobre a política ambiental e seus instrumentos.

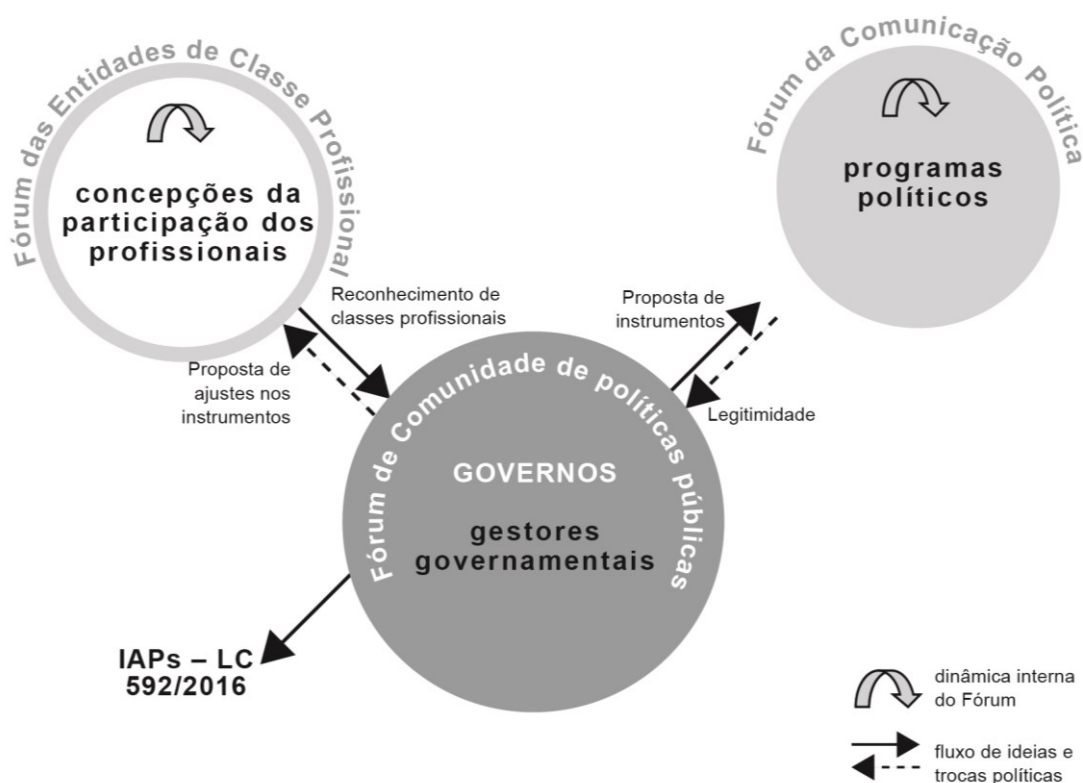
Na questão das políticas, do CAR e PRA, a gente quase não é chamado. Quem trabalha mais com isso é a Sema, a [nome da organização a qual é servidor] tem pouca atuação na hora de formulação do CAR e PRA. Assim, na parte de construção mesmo, é mais a Sema mesmo (Entrevista_MT_08).

No tocante à transição do Sicar para o Simcar, membros dessas organizações afirmam que a tomada de decisão foi unilateral, não havendo uma consulta às entidades no ato das deliberações. Outro entrevistado quando questionado sobre as ideias que influenciaram a tomada de decisão do estado em deixar o Sicar e passar e criar um sistema estadual, respondeu:

Que eu saiba foi o governo estadual unilateralmente [sem consultar outras organizações?]. Nós não fomos consultados, eu posso te falar isso. E as organizações da agricultura familiar também não foram, a Fetagri, por exemplo, não participou. As organizações que representa as cooperativas. Não teve nenhuma consulta formal (Entrevista_MT_04).

Em 2016, quando o estado de Mato Grosso optou por desenvolver um novo sistema de cadastramento ambiental rural, foi instituído um Grupo de Trabalho Técnico (GTT), criado pela Portaria n° 820/2016 para discutir ações voltadas à implementação do CAR no estado. Como é sabido (Cf. capítulo 6), esse GT não contou com a participação de membros do fórum da agricultura familiar ou mesmo das organizações do fórum da comunicação política que atuam diretamente com agricultores dessa categoria social. Alinhando a formação do GTT ao referencial teórico da tese, evidencia-se que o Grupo foi composto por ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) e interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) defendidos por membros dos fóruns da comunicação política e do fórum das entidades de classe profissional, notadamente vinculados à área do direito e das engenharias (Figura 32).

Figura 31- Trocas políticas entre os membros do Grupo de Trabalho Técnico instituído pela Portaria n° 820/2016



Fonte: Elaborada pela autora.

Como resultado dos trabalhos desse GTT, foi elaborado o projeto de lei protocolado na Assembleia Legislativa de Mato Grosso (ALMT) em 24 de abril de 2017. Na mensagem n° 26/2017, o então governador do estado, Pedro Taques, porta voz do fórum da comunicação política, reafirmou ser o CAR um “instrumento indispensável aos procedimentos de regularização ambiental dos imóveis rurais e licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais” (MATO GROSSO, 2017b, p. 1). Da mesma forma, o governador defendeu a proposta da alteração da lei ambiental como “imprescindível para o desmembramento dos processos e a implementação de dois procedimentos distintos, concomitantes e independentes, quais sejam, o de regularização ambiental do imóvel rural e o do licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades” (MATO GROSSO, 2017b, p. 2). Taques defendeu ainda que o CAR seria o registro do imóvel para efeito de controle e monitoramento das atividades. O instrumento permitiria, assim, “acompanhar a dinâmica da paisagem, o mapeamento dos imóveis rurais, a análise de uso e ocupação do solo, pelo tratamento de imagens

provenientes do sensoriamento remoto adicionadas à aplicação de ferramentas de geoprocessamento”. Em Mato Grosso, o CAR seguiu sendo associado ao licenciamento ambiental, conforme vinha ocorrendo desde o SLAPR. Desse modo, o recibo de inscrição das posses e propriedades rurais permanecia um documento obrigatório para o requerimento da licença para o funcionamento de empreendimentos e atividades desenvolvidas em área rural. Por fim, o governador também defendeu que a proposta tramitasse em regime de urgência.

Concomitantemente à apresentação do PL pelo fórum da comunicação política, em 25 de abril de 2017, foi publicada a Portaria nº 316/2017 encerrando as operações do Sicar em Mato Grosso. Suspendeu-se, por conseguinte, as inscrições, retificações e análises dos cadastros a fim de iniciar a migração e processamento da base de dados no Simcar (MATO GROSSO, 2017c). A justificativa do Fórum da comunicação política estadual para a formulação da norma se fundamentou na defesa do princípio da eficiência, nos problemas técnicos identificados no Sicar pelo grupo de trabalho anteriormente mencionado (Cf. capítulo 6) e na necessidade de contratação de uma empresa privada que elaborasse um novo sistema para o CAR, juntamente com o PRA. A informação é oferecida na transcrição a seguir,

Considerando o poder da Administração Pública de organizar o funcionamento de seus órgãos em consonância com o **princípio da eficiência, o qual recomenda a adoção de medidas que proporcionam celeridade, exatidão e resultados;**

Considerando que a mais de três anos o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), fornecido pelo Serviço Florestal Brasileiro, vem apresentado diversos **problemas técnicos que tem impossibilitado a análise e a validação** dos mais de 113 mil cadastros de imóveis rurais inscritos na base de dados da SEMA;

Considerando o Contrato Emergencial nº 01/2016/SEMA, que tem por objeto a **contratação de serviços técnicos** para normalizar os processos internos da SEMA/MT, tendo como um dos produtos o fornecimento de um Sistema para Cadastro Ambiental Rural com Programa de Regularização Ambiental (MATO GROSSO, 2017c – grifos nosso).

Considera-se na presente tese que as justificativas constantes em portarias e instruções normativas refletem as ideias do fórum da comunicação política, tendo em vista os objetivos desses marcos legais bastante mencionados nos capítulos anteriores dessa tese. Diante disso, deve-se considerar que “as ideias não ‘flutuam no ar’, elas são encarnadas, defendidas pelos atores” (FOUILLEUX, 2011, p. 91), sendo que o trânsito de atores entre os fóruns significa fomentar um fluxo de ideias. No caso da Portaria nº 316/2017, especificamente, assinada pelo então Secretário

de Estado de Meio Ambiente, o fluxo de ideias aparece na transição do Secretário que antes de ser membro do fórum da comunicação política, integrou o fórum da agropecuária. Além disso, deve-se considerar que na formulação de portarias e INs também é possível perceber o trânsito de ideias de outros fóruns de produção de ideias. Contudo, o controle social desse fluxo é uma tarefa difícil de desempenhar, dado que não há um canal de acompanhamento semelhante aos projetos de leis que tramitam no congresso nacional ou Assembleia Legislativa de Mato Grosso, o que também dificulta o prosseguimento de pesquisas como a realizada nesta tese.

No desenvolvimento da ação pública ambiental estadual, em 26 de maio de 2017, um mês depois da criação da Portaria n° 316/2017, o estado de Mato Grosso passou a contar com um novo normativo instituindo regras para o CAR e o PRA. A partir de então, o novo conjunto de normas passou a orientar o comportamento de posseiros e proprietários rurais em relação ao uso dos recursos naturais. No que se refere à agricultura familiar, tanto o projeto de lei como a LC 592/2017 se restringiram a mencionar as áreas ocupadas por esta categoria social inserindo-as como atividades de interesse social¹². Em nossa análise, essa postura institucional é reflexo da não participação do fórum da agricultura familiar nas discussões que ocorreram no âmbito dos grupos de trabalho mencionados nesta tese.

7.1.1 Ideias e interesses da agricultura familiar na Lei Estadual 592/2017

Em Mato Grosso, a ausência de normas específicas para a agricultura familiar na regulamentação da ação pública ambiental e de seus IAPs diferiu do que ocorreu no âmbito federal (Cf. capítulo 5). Ao mesmo tempo, as normas estaduais definiram para as posses e propriedades pertencentes à agricultura familiar, inclusive para aquelas consideradas áreas de assentamentos rurais ou territórios de povos e comunidades tradicionais, os mesmos procedimentos adotados para inscrição no CAR dos agricultores não familiares. O procedimento é reforçado pelo fato do Sistema de cadastramento estadual, o Simcar, ter sido inicialmente previsto para

¹² XI - Interesse Social: [...] b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área (MATO GROSSO, 2017a).

possuir apenas um módulo de inscrição¹³ comum a todos os imóveis rurais. A postura adotada caracteriza a dependência de caminho (MAHONEY, 2005) do estado de Mato Grosso na implementação do instrumento que vem ocorrendo desde o SLAPR e que, mesmo com a revisão do CF, pouco tinha sido alterada no âmbito estadual até a conclusão dessa tese.

Na avaliação de um membro da elite administrativa entrevistado,

Eu avalio que a forma [transição do Sicar para o Simcar] como foi não foi boa para a agricultura familiar. Não foi, assim democrática. Nós [organização membro do fórum da comunicação política que atua diretamente agricultores familiares] não fomos consultados. Desconsiderou completamente alguns segmentos, inclusive que o Código Florestal contempla, que são os povos e comunidades tradicionais, os assentados de reforma agrária, outros tipos de assentados. Eu acho que o sistema [Simcar] não contempla esse público (Entrevista_MT_04).

Entre as novas instituições endógenas (MAHONEY; THELEN, 2010) destacam-se as regras estabelecidas pelo artigo 7º da LC 592/2017, as quais discriminam os documentos necessários para a inscrição do imóvel rural no CAR no sistema estadual:

Art. 7º A inscrição do imóvel rural no CAR ocorrerá nos termos do regulamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:
 I - identificação do requerente: proprietário ou possuidor;
 II - identificação do representante legal, caso existente;
 III - identificação do responsável técnico, caso existente;
 IV - identificação do imóvel por planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel rural, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das Áreas Consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal;
 V - comprovante da propriedade ou posse (MATO GROSSO, 2017a).

Posteriormente, no Decreto Estadual 1031/2017 foi estabelecida uma nova etapa na gestão ambiental prévia à inscrição no CAR, porém obrigatória para a regularização ambiental dos imóveis rurais de MT, instituindo o Sistema Integrado de

¹³ Para a assimilação da informação deve-se considerar como data de referência a realização da entrevista com o fórum da comunicação política estadual, a saber, janeiro de 2020. No entanto, como será visto mais adiante, ideias e interesses para a construção de um módulo de cadastramento específico para assentamentos foram pautados por membros do fórum da comunicação política responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas para agricultura familiar, por membros do fórum socioambientalista, do fórum científico e do fórum da tutela ambiental e por servidores pertencentes à elite administrativa.

Gestão Ambiental (Siga)¹⁴. Nesse novo instrumento deveria ser realizado o cadastramento de proprietários, possuidores, representantes legais e responsáveis técnicos. Uma vez cadastrado, o usuário estaria habilitado a prosseguir com a inscrição de posses e propriedades rurais no CAR, assim como a acessar outros instrumentos do órgão ambiental estadual.

Como tratam os capítulos 4 e 5, em âmbito federal, entendia-se que no ato da inscrição do imóvel no CAR, a agricultura familiar seguiria um procedimento simplificado para o cadastramento, no qual deveria conter a identificação do posseiro ou proprietário, a comprovação de posse e a apresentação de croqui do perímetro do imóvel rural indicando as APPs e os remanescente de RL, se houvesse (BRASIL, 2012a, 2014). A presente análise, considera, por sua vez, que ao instituir normas gerais para todas as posses e propriedades privadas, sem diferenciar a agricultura familiar, o estado de Mato Grosso, inseriu em seus marcos legais novas técnicas para a operacionalização do IAPs para os agricultores dessa categoria social. Entre elas figura a obrigatoriedade de apresentação de planta, memorial descritivo e indicação de coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel rural. Dito isso, é importante associar as normas da ação pública ambiental e seus instrumentos com o nível de escolarização dos agricultores familiares. O Censo Agropecuário de 2017 identificou que dos estabelecimentos agropecuários pertencem à agricultores familiares matogrossenses, aproximadamente 75% não possuíam sequer o ensino fundamental completo (IBGE, 2017; ABREU; OLIVEIRA; ROBOREDO, 2021). O desafio repousa, portanto, no entendimento da linguagem tecnológica instituída pela ação pública estadual por parte dos agricultores. Indiretamente, as normas estaduais direcionaram o comportamento dos atores da agricultura familiar que se viram obrigados a contratar engenheiros(as) com atribuição técnica de seus conselhos de classe que atendessem às exigências da norma estadual e compreendessem a linguagem tecnológica estabelecida.

Merece destaque que a comprovação da propriedade do imóvel rural deveria ser realizada pela apresentação de certidão da matrícula/transcrição de inteiro teor,

¹⁴ Art. 5º O proprietário ou possuidor rural antes de efetuar a inscrição de seu imóvel rural no CAR, deverá se cadastrar no SIGA. Parágrafo único. O cadastramento no SIGA é específico para cada proprietário e/ou possuidor rural, representante legal e responsável técnico (MATO GROSSO, 2017d).

com data de expedição não superior a 90 (noventa) dias (MATO GROSSO, 2017a). Ademais, havendo um responsável técnico, passou-se a ser exigida a apresentação de ART, ou de documento equivalente emitido por Conselho de Classe, com comprovação de pagamento da taxa de representação técnica (MATO GROSSO, 2017a). Era, ainda, necessário, o envio de cópias digitais de uma procuração pública ou particular com firma autêntica reconhecida em cartório atribuindo poderes específicos para a realização do cadastro¹⁵. Importa destacar que a ideia de a inscrição no CAR solicitar responsabilidade técnica para a realização em Mato Grosso é defendida pelo fórum das entidades de classe associado às engenharias.

A [nome da organização entrevistada] batia muito duro no CAR ter responsabilidade técnica porque no CAR federal não tem. Qualquer leigo pode entrar no sistema e estabelecer aquilo como o perímetro da propriedade. Então tem uma enxurrada de informações inverídicas. Porém, nós identificamos algumas jurisprudências de outros estados. Nós pegamos estas jurisprudências e levamos para a Assembleia para discutir nesse sentido (Entrevista_MT_14).

Ao mesmo tempo, na época da mudança do Sicar para o Simcar, o fórum da comunicação política estadual associava a baixa qualidade nas informações do CAR federal ao fato de a inscrição no sistema poder ser realizada por qualquer pessoa, sem necessidade de um responsável técnico.

Quando a gente começou a fazer essas análises [das informações do CAR federal], a gente percebeu que não tinha qualidade nenhuma a informação. Por quê? No sistema [Sicar], qualquer um entra, faz uma senha e cadastra o imóvel onde quiser (Entrevista_MT_12).

Diante disso, em nossa análise, as normas estabelecidas pela LC 592/2017 atendeu tanto aos fóruns da comunicação política estadual, quanto ao fórum das entidades de classe profissional. O ponto frágil da normatização repousa, contudo, na elevação dos custos da inscrição no CAR via Simcar para os agricultores. Isso porque a partir de criação da LC havia a necessidade de pagamento de taxas cartoriais. Do mesmo modo, a inscrição no CAR estava indiretamente associada à necessidade de contratação de um profissional com conhecimentos técnicos na área de geotecnologias, razões pelas quais o processo de inscrição se tornava mais

¹⁵ Essa informação consta em Pareceres Técnicos de Análise do CAR/MT, emitidos pelo órgão ambiental aos quais a pesquisadora teve acesso durante a pesquisa de campo. Contudo, tais pareceres não serão publicados como anexos a essa tese por conterem informações pessoais do agricultor que o forneceu. Objetiva-se, assim evitar a identificação dos informantes.

dispendioso. Tais medidas implementadas pelo estado de Mato Grosso diferem de ideias e interesses defendidos pelo fórum da agricultura familiar nacional que estabelece a gratuidade da inscrição no CAR (Cf. seção 5.3, capítulo 5).

Face às normas ambientais instituídas no estado, uma organização do fórum da comunicação política estadual que atua diretamente com a agricultura familiar, mencionou em entrevista haver divergências internas quanto ao procedimento para a realização da inscrição de imóveis da agricultura familiar no CAR.

Em relação ao CAR, na [nome da organização] existe uma discussão: um grupo fala de fazer o CAR para os agricultores e outro grupo fala de não fazer o CAR. E a minha opinião é que nós não podemos assumir esse papel de fazer o CAR para o agricultor familiar. Por quê? Porque o CAR não é somente um cadastro. Ele não termina só nesta fase. Então a partir do momento em que a [nome da organização] faz o CAR, hoje aqui no MT no Simcar, você tem que ter um login da [nome da organização], e esse login qualquer técnico teria o acesso, você teria um controle por IP mas é difícil. O problema maior é o pós inscrição da propriedade no CAR (Entrevista_MT_08).

Sobre a elevação dos custos da inscrição, durante a pesquisa de campo em Mato Grosso, a pesquisadora presenciou casos em que agricultores familiares chegaram a pagar R\$ 600,00 para que um profissional técnico realizasse a inscrição do imóvel no CAR. Em outra situação, após a análise da situação do imóvel pelo órgão ambiental, a qual esteve fundamentada na legislação estadual (LC 529/2017 e Decreto 1031/2017), um mesmo agricultor realizou o pagamento de duas taxas referentes a dois serviços prestados pelo profissional técnico. Assim, esse agricultor desembolsou uma quantia inicial de R\$ 400,00 para o profissional a fim de realizar as correções identificadas como pendentes no Simcar e, logo em seguida, despendeu mais R\$ 700,00 para atender a outra pendência identificada pelo órgão ambiental. Esta última estava associada à necessidade de “Encaminhar identificação do imóvel por planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel rural, de acordo com o Art. 7 da Lei Complementar 592/2017. Enviar ART específica assinada pelo responsável técnico”¹⁶. Além disso, foram desembolsados valores referentes às taxas cartoriais para a emissão de matrícula do imóvel atualizada, bem

¹⁶ O texto aparece entre aspas porque foi reproduzido do documento “Parecer Técnico de Análise do CAR/MT”, emitido pelo órgão ambiental. Contudo, optou-se por não o publicar nessa tese por constar nele informações pessoais do agricultor que o forneceu.

como para o reconhecimento da veracidade da procuração cedida pelo agricultor ao profissional habilitado que realizou as correções. Portanto, para obter o CAR de um imóvel rural, foram despendidos R\$ 1.700,00, além das taxas cartoriais, cujos valores não são conhecidos pela pesquisadora. Vale salientar que se as pendências não fossem resolvidas no Simcar, o CAR do imóvel poderia ser considerado suspenso, segundo estabelece a norma estadual¹⁷.

De maneira semelhante ao que ocorre com o CAR, as intuições endógenas incrementais estaduais referentes ao PRA também não contaram com a participação de membros do fórum da agricultura familiar no ato da adoção das regras de regulação ambiental. Um entrevistado da elite administrativa indicou que, enquanto o CAR representar um desafio para a agricultura familiar, o PRA não entraria na ordem de prioridade nas discussões. No entanto,

[...] é uma preocupação que a gente tem, que a gente vai ter que começar a discutir institucionalmente qual a estratégia que a gente vai adotar pra implementar o PRA na agricultura familiar. Isso é uma coisa que, no momento, não está na ordem das prioridades porque a gente ainda está preso no Cadastro (Entrevista_MT_04).

Embora não houvesse discussões sobre a implementação do PRA para a agricultura familiar no momento da conclusão dessa tese, foram publicados normativos referentes ao instrumento. Da mesma maneira em que ocorre no CAR, os agricultores familiares são novamente submetidos aos mesmos procedimentos impostos aos agricultores não familiares, sendo considerado, porém, o “efeito escadinha” definido desde a lei federal que instituiu o terceiro Código Florestal (Cf. capítulo 5).

7.1.2 Os assentamentos de reforma agrária e os territórios de PCTs

Na sequência de instituições endógenas criadas para normatizar o CAR e o PRA em Mato grosso, o Decreto estadual n° 420/2016 reproduziu texto semelhante ao da IN MMA n° 02/2014 quanto à responsabilidade dos órgãos fundiários (federal

¹⁷ IV - CAR Suspenso: condição do CAR em caso de não atendimento de notificação ou ofício pendência, descumprimento de termo de compromisso e/ou ocorrência de nova infração ambiental após a sua validação (MATO GROSSO, 2017a).

e estadual) na realização da inscrição dos assentamentos de reforma agrária¹⁸. A mesma ideia aparecerá, um ano mais tarde, em 2017 no Decreto estadual 1031. No que se refere à forma de contabilização da Reserva Legal, segundo o entendimento do fórum da comunicação política estadual expresso nesse último normativo, não deveria ser aplicado regramento específico para a agricultura familiar - que constava na ação pública ambiental federal - às áreas de assentamentos rurais. Ademais, caso o assentado realizasse a inscrição de um lote individualmente no CAR, o registro seria cancelado quando o órgão fundiário efetuasse o cadastro do perímetro do assentamento como um todo, o que desestimulava os agricultores familiares residentes em áreas de assentamento a realizar o cadastramento individualmente no Simcar.

Art. 13. A inscrição dos projetos de assentamento para reforma agrária será de responsabilidade dos órgãos fundiários federal e estadual, sem prejuízo da inscrição dos lotes, pelos beneficiários ou seus sucessores, a título de posse rural.

§ 1º Se a inscrição do lote se der em momento anterior a inscrição do Projeto de Assentamento na base de dados do SIMCAR, aquele deverá suportar dentro de sua parcela a área de reserva legal correspondente a extensão da posse rural, de acordo com a tipologia.

§ 2º **Advindo a inscrição e validação superveniente do Projeto de Assentamento na base de dados do SIMCAR, o cadastro ambiental rural do lote do beneficiário deverá ser cancelado.**

§ 3º **Para efeito de cálculo da área de reserva legal do lote, a título de posse, deve ser considerada a área do imóvel do Assentamento, não se aplicando o disposto no art. 67 da Lei Federal nº 12.651/2012 (MATO GROSSO, 2017d – grifos nosso).**

Estas regras provocaram uma série de contrarreações (MAHONEY; THELEN, 2010), criando um impasse jurídico em relação às normas estabelecidas no Código Florestal (OLIVEIRA; SILGUEIRO; BUTTURI, 2018). Parte do fórum da comunicação política estadual defendia ideias de que o perímetro do assentamento deveria ser considerado como um único imóvel, portanto, como uma grande propriedade rural, não sendo permitido o fracionamento para fins de cálculo de RL, conforme consta no Art. 12 do CF.

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1º **Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será**

¹⁸ Art. 10. A inscrição dos assentamentos da reforma agrária no CAR é de responsabilidade do órgão fundiário estadual ou federal competente (MATO GROSSO, 2017a).

considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento (BRASIL, 2012a, 2012d – grifo nosso).

As instituições que predominaram no Decreto estadual 1031/2017 evidenciaram, visivelmente, a divergência de ideias (FOUILLEUX, 2000, 2011) que opuseram os integrantes do fórum da comunicação política estadual. De um lado, figuravam as organizações que atuavam diretamente com a agricultura familiar, as quais compreendiam os assentamentos como área ocupada por agricultores familiares. Para esse grupo deveriam, ser aplicadas as ideias de fração ideal constante na IN MMA n° 02/2014 e, conseqüentemente, as normas do CF destinadas à agricultura familiar. De outro lado, se posicionavam os gestores públicos que atuavam mais diretamente na agenda de meio ambiente e que defendiam considerar o perímetro total do assentamento como uma única área, conforme consta no texto do Artigo 12 do CF.

A publicação do Decreto 1031/2017 provocou a reação dos diferentes fóruns de produção de ideias. O Ministério Público Federal, integrante do fórum da tutela ambiental, emitiu recomendação à Sema/MT orientando o órgão ambiental conforme informa o seguinte fragmento

[...]abstenha-se de impedir a aplicação da definição da área de reserva legal consolidada, nos termos do art. 67 do Código Florestal, em favor dos assentamentos rurais, desde que a publicação da portaria que cria o projeto de assentamento seja anterior a 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2018).

O órgão fundiário federal defendia a alteração do decreto 1031/2017, aconselhando, inclusive, a não inserção de assentamentos no Simcar enquanto a situação não fosse resolvida. O INCRA apontava o risco de que o sistema de cadastramento fizesse a leitura/análise dessas áreas apenas pelo perímetro total do imóvel, sem visualizar a fração ideal dos assentamentos que é calculada a partir da área total dividida pelo número de lotes, como vinha sendo implementado no Sicar. Havia, assim, o receio de considerar os assentamentos rurais como grandes imóveis rurais, acarretando efeitos – sociais, econômicos, fiscais, etc. -, diversos aos agricultores familiares assentados.

Ao longo do segundo semestre de 2017 e 2018, foram realizadas reuniões entre os membros dos fóruns da comunicação política, socioambientalista, científico e da tutela ambiental para discussão desse impasse. Na ALMT foi realizada

audiência pública com a presença dos diferentes fóruns de produção de ideias para discussão específica desse tema. O fórum socioambientalista elaborou relatórios expondo o diagnóstico da situação dos assentamentos rurais no estado e contribuiu com a realização de oficinas de trabalho com a participação de integrantes do fórum da comunicação política federal e do estado do Pará¹⁹. Esse fórum promoveu, assim, o intercâmbio de ideias entre os dois estados – Mato Grosso e Pará -, notadamente, no que concerne às ações que estavam sendo desenvolvidas no âmbito do Sicar na esfera federal.

Ainda em 2018, com o avanço dos eventos mencionados, certa organização do fórum socioambientalista elaborou uma proposta de Portaria, a qual foi encaminhada para os demais membros das organizações que participavam das reuniões. A Portaria propunha a criação de um “Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre regularização ambiental em áreas de assentamentos rurais e de agricultura familiar no estado de Mato Grosso, a partir dos instrumentos de Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental” (IPAM, 2018). O referido documento defendia, então, a ideia da criação do grupo de trabalho com os seguintes objetivos:

- I- Discutir a Regularização Ambiental em Áreas de Assentamentos Rurais e Agricultura Familiar a partir da implementação do módulo SIMCAR Assentamentos;
- II- Definir diretrizes, procedimentos e normatizações sobre a inscrição de áreas de Assentamentos Rurais no SIMCAR Assentamentos;
- III- Definir procedimentos para o processo de retificação dos Cadastros em áreas de assentamentos rurais existentes no SIMCAR/MT;
- IV- Discutir diretrizes, procedimentos e normatizações sobre a inscrição de áreas de Assentamentos Rurais no Programa de Regularização Ambiental – PRA/MT (IPAM, 2018).

No entanto, conforme consta no documento, não foram incorporadas organizações representativas do fórum agricultura familiar na constituição do GT. Nesse sentido, se reproduzia a trajetória de caminho (MAHONEY; THELEN, 2010), na qual as normas eram decididas sem a participação dos principais interessados. Além disso, em 2018 também foi formulada a CI nº193/CGMA/SRMA/SEMA/2018, elaborada por um servidor público de Mato Grosso, pertencente à “elite administrativa” (FOUILLEUX (2011), a qual recomendava a criação de um módulo

¹⁹ O estado do Pará desenvolveu uma estratégia de diálogo com membros de diferentes fóruns de produção de ideias na esfera estadual, o que contribuiu para obtenção de práticas inspiradoras para outros estados. A experiência do Pará merece, certamente, ser estudada por pesquisas futuras.

específico no Simcar para o cadastramento de assentamentos rurais (MATO GROSSO, 2018b). No mesmo ano, seguindo a recomendação do fórum da tutela ambiental, pelo Decreto Estadual 1.491/2018, foi revogado o § 3º, do artigo 13 do Decreto 1031/2017. Dito de outro modo, passou-se, a partir de então, a aplicar as mesmas normas de posses e propriedades de até quatro módulos fiscais aos assentamentos rurais para efeito de cálculo da área de reserva legal (MATO GROSSO, 2018a). Considera-se o ocorrido como um resultado que pode ser atribuído à sequência de reações dos diferentes fóruns de produção de ideias ao disposto no Decreto 1031/2017.

No ano seguinte, em janeiro de 2019, o fórum da tutela ambiental assinou um Termo de Compromisso Ambiental (TCA) com o órgão estadual de meio ambiente, no qual constavam regras específicas para a regularização ambiental dos assentamentos rurais. Entre os compromissos assumidos, figurava o desenvolvimento de um “módulo específico para cadastro de assentamentos rurais que torne possível a inscrição, análise e regularização, de forma diferenciada, dentro do mesmo sistema, mas em módulo próprio” (MATO GROSSO; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2019, p. 5). Para tanto, seriam desenvolvidas parcerias com organizações do fórum da tutela ambiental (MPE e MPF) e com organizações membro do fórum da comunicação política (além da Sema, mencionou-se o Ibama, Incra e Interemat). Estas últimas passariam a compor um “Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir a regularização ambiental dos assentamentos rurais” (MATO GROSSO; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2019, p. 5).

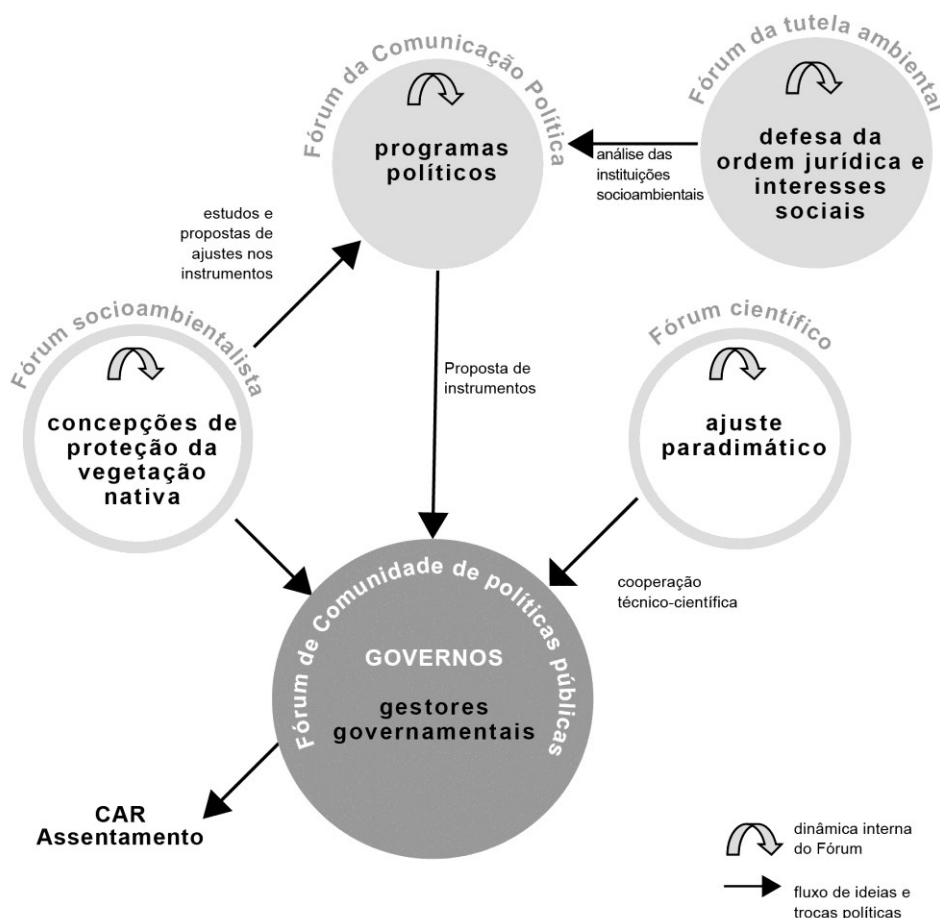
Em junho do mesmo ano, por meio da Portaria nº 545/2019/SEMA/MT, foi, então, institucionalizada a criação do referido Grupo de Trabalho com o “objetivo de definir procedimentos e regras de negócio para desenvolvimento do módulo Simcar Assentamentos” (MATO GROSSO, 2019, p. 47). Entre as justificativas para a criação do GT, vale destacar o papel desempenhado pelo Ministério Público de Mato Grosso, que instaurou inquérito civil e firmou o TCA mencionado anteriormente.

CONSIDERANDO a execução do Termo de Compromisso Ambiental celebrado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, publicado por meio de extrato no Diário Oficial de 12 de fevereiro de 2019, que versa sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em Mato Grosso;

CONSIDERANDO o Termo de Audiência do dia 18 de junho de 2019 nos autos do Inquérito Civil nº 011637-010/2017 (MATO GROSSO, 2019, p. 47).

Evidencia-se, desse modo, a importância do fórum da tutela ambiental para a construção do cadastro ambiental rural para os assentamentos de reforma agrária em Mato Grosso. Destaca-se ainda que, na mesma Portaria, foram designados os membros para a composição do GT. Entre eles figuravam os integrantes do fórum da comunicação política (Sema, Seaf, Intermat, Ibama e Incra), do fórum científico da área de tecnologia da informação (UFMT e UNB), do fórum socioambiental (ICV e IPAM) e do fórum da tutela ambiental (MPE). Ainda que organizações que atuam junto à agricultura familiar tenham integrado as discussões - é o caso da Seaf/MT e das organizações socioambientais -, não houve participação de membros do fórum da agricultura familiar no GT, isto é, de representantes dos agricultores e agricultoras que integram esta categoria social, conforme ilustrado na figura 33.

Figura 32- Trocas políticas na discussão sobre o CAR em assentamentos no estado de Mato Grosso



Fonte: Elaborado pela autora.

*Destaque para os fóruns da comunicação política e da tutela ambiental, que ocupam lugar privilegiado na estrutura do Estado, conforme assegura a Constituição Federal de 1988.

Importa destacar que entre os membros do GT existia a ideia (FOUILLEUX, 2000, 2011) consensual de que era necessário desenvolver um módulo para o cadastramento de assentamentos. No entanto, interesses (LOWERY; GRAY, 2004; SANTOS, 2007) distintos orientavam a postura dos fóruns de produção de ideias quanto ao tema. Para os membros representantes do fórum científico, esta decisão contribuiria para o sucesso do projeto de extensão “Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários dos Assentamentos da Região Norte do Estado do Mato Grosso”²⁰ e do projeto “Diagnóstico para Regularização Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária”²¹, desenvolvidos em parceria com o Incra sede, em Brasília. Ambos os projetos previam a elaboração do CAR, o segundo, especificamente, conjecturava sobre a elaboração do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (Prada), se fosse o caso. Os integrantes do fórum científico promoviam ações voltadas para a implementação dos instrumentos CAR e PRA e pleiteava que o Simcar pudesse receber os cadastros de assentamentos. Para tanto, foram envolvidos profissionais integrantes da equipe de tecnologia da informação para contribuir na construção da linguagem tecnológica do sistema.

No caso da Seaf/MT, integrante do fórum da comunicação política estadual, o interesse estava voltado para viabilizar a regularização ambiental das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) implementado pela Secretaria, bem como dos demais agricultores pertencentes à categoria social da agricultura familiar que estavam invisíveis à política ambiental. Já para os órgãos fundiários (Incra e Intermap), fazia-se necessário regularizar o público vinculado aos assentamentos de reforma agrária, pauta que dialogava, ainda, com os objetivos do Ibama. Para este último, contudo, o interesse se ancorava preferencialmente na regularização de áreas embargadas nas diferentes modalidades de assentamentos rurais, enquanto que os órgãos fundiários estavam interessados na inserção dos assentamentos no Simcar. A inscrição viabilizaria a emissão de um recibo do CAR para os assentados e assentadas dando condições ao acesso de outras políticas públicas. É o caso do crédito rural, mas também das ações de regularização ambiental dos lotes, nos termos da responsabilidade que as normas atribuem para os agricultores e os órgãos fundiários.

²⁰ Mais informações em: <https://www.projedoradisunb.com.br/>. Resultou desse projeto a publicação do “Atlas dos assentamentos rurais do Norte do Mato Grosso” (ÁVILA *et al.*, 2019).

²¹ Para maiores informações acessar: <http://radis.ufmt.br/site/>

De forma complementar, as organizações do fórum socioambiental também reforçavam a ideia da construção de um módulo de inscrição específico para os assentamentos e, adicionalmente, buscaram colocar na pauta, os territórios de povos e comunidades tradicionais (PCTs). Sobre esses últimos, mais precisamente, em junho de 2018, uma organização do fórum socioambientalista, que não integrava o GT, protocolou no órgão ambiental estadual um documento propondo uma metodologia específica para a realização desses cadastros. No texto, intitulado “Proposta de elaboração do CAR coletivo para comunidades quilombolas assistidos pela Ater agroecologia da Fase Mato Grosso” defendeu-se a ideia (FOUILLEUX, 2000, 2011) da realização do Cadastro de forma coletiva, semelhante ao que vinha ocorrendo no âmbito federal. Contudo, até janeiro de 2022 quando a redação dessa tese foi concluída, não havia sido criada uma funcionalidade específica no Simcar para a realização do cadastro dos territórios de povos e comunidades tradicionais. Nesse momento, a discussão permanecia sem resposta definitiva quanto à forma como esses atores poderiam aderir ao instrumento.

7.2 A IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO EM NÚMEROS

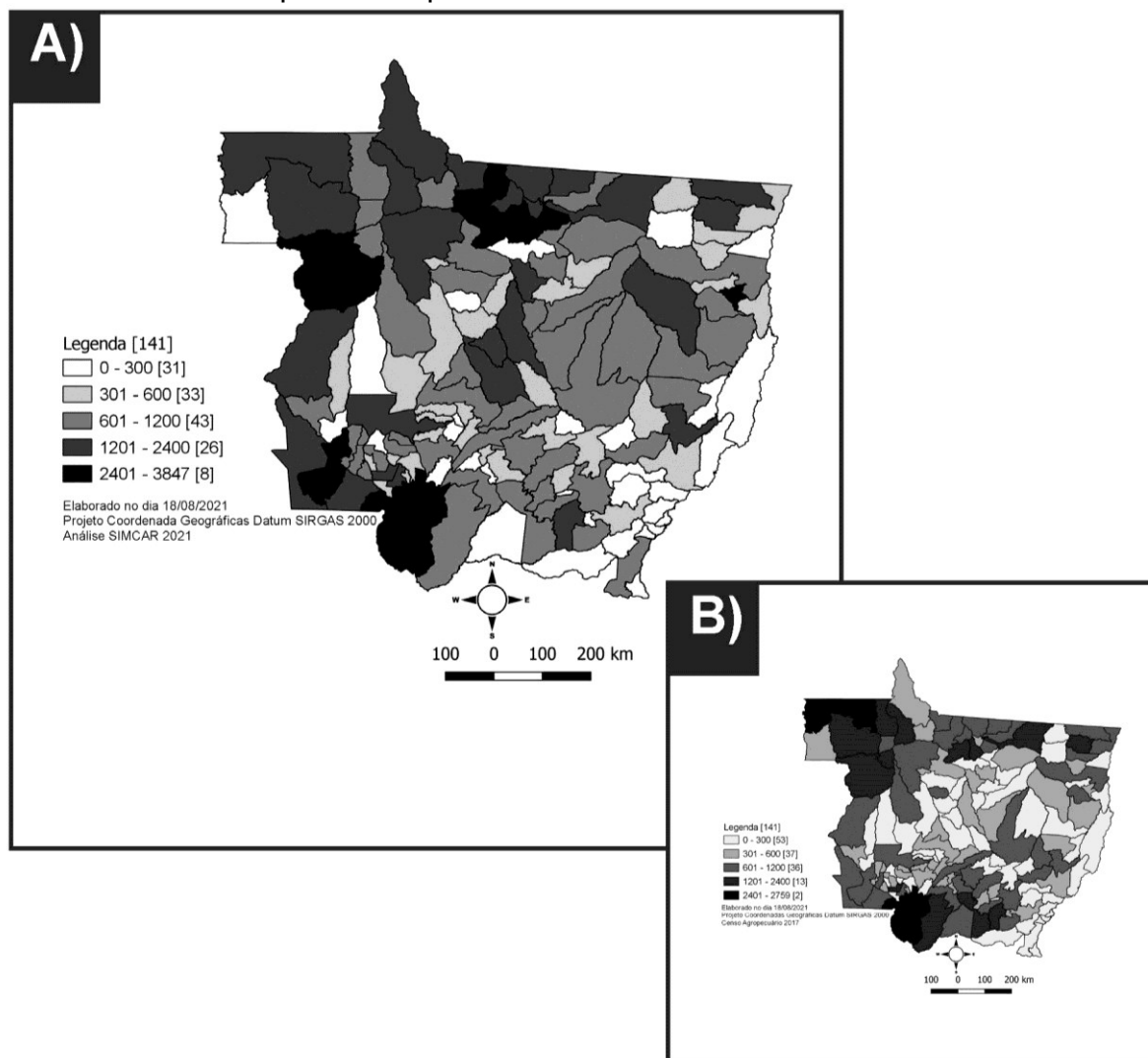
Análises do ICV, a partir da base de dados do Simcar, indicam que em janeiro de 2021 havia 101.433 imóveis rurais cadastrados no sistema estadual. Destes, 78.938 foram categorizados como posses e propriedades rurais de até quatro módulos fiscais, não localizados em áreas assentamentos rurais ou territórios de PCTs. É importante lembrar que os dados do Censo Agropecuário de 2017 apresentados no capítulo 3, identificaram um total de 81.635 estabelecimentos pertencentes à agricultura familiar em Mato Grosso. Portanto, somente pelo número de imóveis rurais com até quatro módulos cadastrados no Simcar, os dados do CAR já se aproximariam da totalidade dos registros de agricultores pertencentes à agricultura familiar encontrados pelo IBGE. Verifica-se que a aproximação entre os dados tem lugar sem mesmo serem considerados os demais grupos sociais que ainda não tinham acesso ao instrumento até a conclusão da pesquisa de campo em janeiro de 2020, a saber: assentados de reforma agrária e povos e comunidades tradicionais. Dito de outra forma, tal fato evidencia que a inscrição de imóveis rurais no CAR é maior que o número de agricultores familiares identificados pelo IBGE,

portanto, pelas normas ambientais houve um aumento do número de potenciais agricultores familiares mato-grossenses.

Ao verificar a espacialização dos imóveis rurais cadastrados com até quatro módulos fiscais por município, identifica-se que, de maneira semelhante ao que acontece no Brasil como um todo, em Mato Grosso também existe alteração da espacialização da agricultura familiar, quando comparados aos dados do Simcar e do Censo Agropecuário. Chama a atenção que o aumento no número de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais²² inscritos no CAR (Cf. figura 34 A), em relação ao que foi identificado pelo IBGE (Cf. figura 34 B) ocorre, principalmente na região do Cerrado mato-grossense, onde há a maior produção de *commodities* agrícolas (soja e milho, principalmente) e no norte do estado onde a fronteira agrícola encontra-se em expansão com a ampliação do cultivo de grãos (REIS, 2020). Porém, na região do Pantanal (sul do estado), onde se concentram as comunidades tradicionais, verifica-se uma redução do número de agricultores com áreas de até quatro módulos inscritos no CAR, em comparação ao cenário identificado pelo IBGE em 2017.

²² Nos anos de 2018 e 2019 foi desencadeada a operação *Polygonum*, cujos processos investigativos foram conduzidos pela Polícia Judiciária Civil, por meio da Delegacia Especializada do Meio Ambiente (Dema), em parceria com o MPE/MT, Ibama, Perícia Oficial e Identificação Técnica (Politec) e Sema/MT. Foram identificadas fraudes no CAR estadual, entre elas o desmembramento de propriedades rurais em áreas de até quatro módulos fiscais a fim de se beneficiar das normas diferenciadas instituídas no Código Florestal, Lei 12.651/2012. Sobre o assunto acessar: <http://www.mt.gov.br/-/12743024-operacoes-polygonum-indiciaram-69-infratores-ambientais>.

Figura 33- A) número de imóveis rurais com até quatro módulos fiscais inscritos no Cadastro Ambiental Rural; e B) número de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, por município do estado de Mato Grosso



Fonte: A) Adaptado de base de dados do Sicar adaptada por ICV (2021) e; b) Adaptado de Brasil (2017).

*Importa considerar que, foram contabilizados apenas os imóveis rurais cadastrados no SIMCAR com até quatro módulos fiscais, sendo excluídos assentamentos de reforma agrária e territórios de povos e comunidades tradicionais. **Miniatura da Figura 23.

Vale considerar, ainda, que no Cerrado e norte do estado predominam municípios, cujo módulo fiscal tem sua área delimitada em até 100 ha²³. Além disso, o número de cadastros encontrados no Simcar estratificado por grupo de área indica que os imóveis com até quatro módulos fiscais representam 65.555 cadastros, ou

²³ No capítulo 3, a figura 13 apresenta a relação desses municípios.

seja, 83% dos registros. Outros 13.383 cadastros, isto é, 17% do total dos imóveis, possuem área compreendida entre dois e quatro módulos fiscais (Cf. quadro 11).

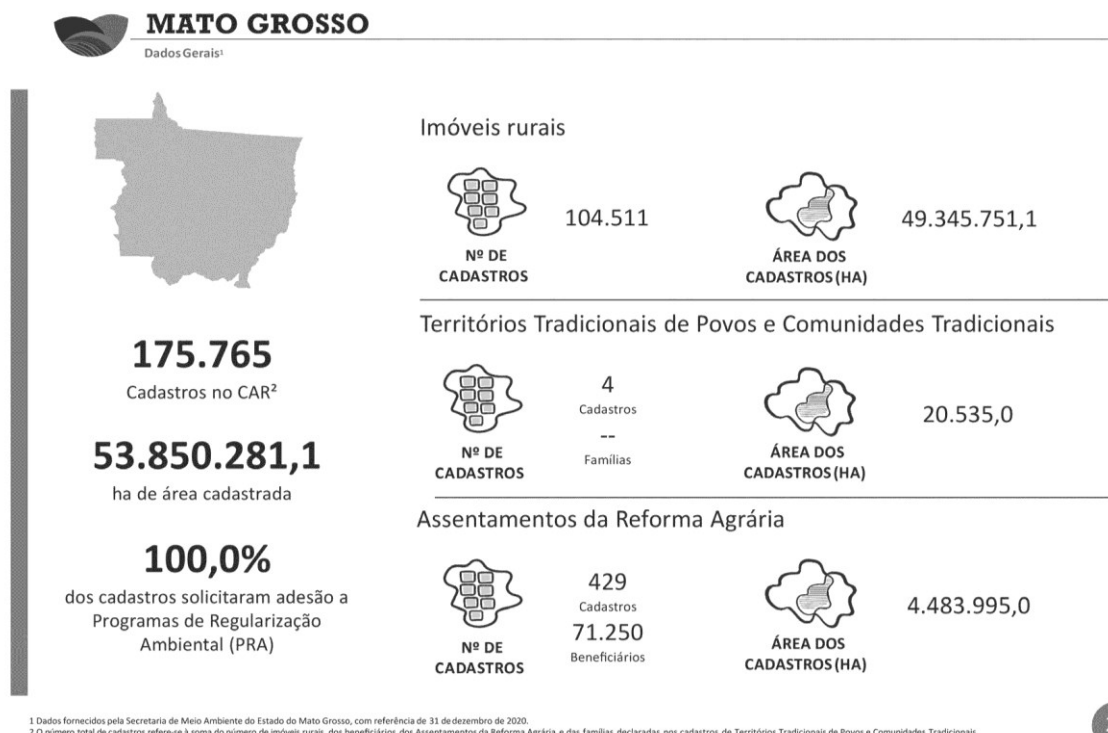
Quadro 11- Número de imóveis cadastrados no Simcar com até quatro módulos fiscais

Tamanho do Módulo Fiscal no município (ha)	Até 2 módulos	Entre 2 e 4 módulos	Total até 4 módulos
100	25.398	4.918	30.316
90	13.090	3.062	16.152
80	21.701	3.835	25.536
70	626	145	771
60	4.366	1.329	5.695
30	374	94	468
Total	65.555	13.383	78.938

Fonte: Base de dados do Simcar adaptada por ICV (2021).

Apesar de não existir, todavia, módulos de inscrição para assentamentos rurais e territórios de povos e comunidades tradicionais, no boletim informativo de abril de 2021 divulgado pelo SFB, para o qual foram fornecidos dados de Mato Grosso pela Sema/MT, constava cadastros desses grupos (Cf. figura 35). Conforme descreve a figura a seguir, do total de cadastros indicados no Simcar (175.765 imóveis), 104.511 dizem respeito a imóveis rurais; quatro deles são referentes a territórios de povos e comunidades tradicionais, enquanto 429 representam assentamentos de reforma agrária. Estes últimos somam 71.250 famílias beneficiárias.

Figura 34- Boletim informativo do Cadastro Ambiental Rural contendo dados declarados até 31 de dezembro de 2020 – Mato Grosso



Fonte: SFB (2021).

Importa ressaltar que se comparados os dados do boletim informativo do Simcar, com aqueles provenientes do Sipra/Incrá, o CAR parece não alcançar a integralidade dos assentados(as) de reforma agrária que totalizam no estado de Mato Grosso 79.739 famílias, de acordo com o órgão fundiário.

Ainda mais limitada seria a adesão ao instrumento quando se trata dos territórios de PCTs. Além dos 71 territórios quilombolas certificados pela Fundação Cultural Palmares, em Mato Grosso existem outros povos e comunidades tradicionais, a exemplo dos retireiros e retireiras do Araguaia, dos pescadores artesanais, dos pantaneiros e pantaneiras. Assim sendo, a baixa adesão de territórios de povos e comunidades tradicionais pode estar associada a dois motivos:

1) a realização da inscrição de forma individual do território como imóvel rural, dada a inexistência de um módulo de cadastro específico para esses grupos sociais e/ou,

2) o desinteresse desses grupos que não se reconhecendo nas normas, não buscariam realizar a inscrição no CAR.

Ambas as situações indicam a necessidade de direcionar uma atenção especial para esses atores, principalmente por parte dos fóruns da comunicação política, da agricultura familiar e do fórum científico. Essa atenção se daria, entre outras ações, por meio do desenvolvimento de pesquisas para melhor compreender a real situação dos povos e comunidades tradicionais mato-grossenses para as normas estabelecidas na ação pública ambiental e em seus instrumentos.

Como já mencionado, a falta de inscrição no CAR ocasiona a invisibilidade de posseiros e proprietários rurais para a gestão ambiental estadual e, conseqüentemente, impede o acesso a outras políticas públicas e mercados que demandam a comprovação da regularidade ambiental. Haja vista as conseqüências da falta de acesso aos instrumentos da ação pública, evidencia-se a importância da participação de organizações representativas do fórum da agricultura familiar nas discussões relacionados à construção de IAPs, de modo que a diversidade da categoria social possa ser contemplada. Além disso, pesquisas como a conduzida nesse trabalho doutoral ajudam a compreender como está ocorrendo a participação dos diferentes atores nos espaços de tomada de decisão sobre os IAPs.

7.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou as ideias e interesses presentes nas instituições endógenas do CAR e PRA a partir do ano de 2016. Destaca-se que, apesar de Mato Grosso possuir em sua estrutura organizações com ideias e interesses voltados ao desenvolvimento do rural relacionados à agricultura familiar desde 1964, foi somente em 2016 que houve menção explícita a esta categoria social nas normas da ação pública ambiental. A menção se deu como parte dos ajustes necessários às instituições estaduais para a adequação com a terceira versão do Código Florestal.

Com a formulação de nova lei complementar (a LC 592/2017), regulamentando a gestão ambiental e instituindo o Simcar, se destaca a participação de membros do fórum da comunicação política estadual que atuam na agenda de meio ambiente, de entidades de classe profissional e, por conseguinte, se observa um trânsito de ideias com o fórum agropecuário, o fórum de origem dos gestores públicos da época.

No tocante à agricultura familiar, especificamente, vale ressaltar a participação nas discussões de membros do fórum da comunicação política que

atuam diretamente com agricultores familiares, bem como dos fóruns socioambientalista, científico e da tutela ambiental que trouxeram à pauta ideias e interesses voltados à incorporação de normas específicas voltadas, principalmente aos assentamentos rurais. Não foi observada, todavia, a presença de membros do fórum da agricultura familiar no debate, o que permite concluir que as ideias e interesses desse grupo social não foram incorporadas às normas estaduais como ocorreu no âmbito federal. O resultado dessa decisão institucional se refletiu na baixa adesão desses agricultores aos instrumentos evidenciada nos números de acesso ao Simcar quando comparados ao Sicar, o que resulta na invisibilidade desses agricultores para a gestão ambiental.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação doutoral teve por objetivo analisar as ideias, os interesses e as instituições que influenciaram na construção dos instrumentos Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA). A análise foi conduzida em duas escalas, isto é, inicialmente levando em conta o contexto federal e, em seguida, o contexto do estado de Mato Grosso. Considerou-se nesse processo investigativo o tratamento atribuído à categoria social da agricultura familiar por ambos os instrumentos nas duas escalas de interesse dessa pesquisa. Para tanto, foi fundamental apresentar a evolução histórica do reconhecimento institucional da agricultura familiar associado à formulação das três versões do código florestal tratadas ao longo desse documento. Enfatizou-se as instituições que compuseram os marcos normativos, a construção dos instrumentos CAR e PRA analisados nesta tese e a incorporação da agricultura familiar na ação pública ambiental.

No capítulo 2, foram apresentados os referenciais teórico e metodológico que sustentaram essa pesquisa. Adotou-se o referencial teórico para a análise de políticas públicas, quadro analítico que se mostrou fundamental para a elaboração da tese. Mobilizou-se, principalmente, as noções de ação pública e de instrumentos da ação pública. Adotou-se, ainda, a decomposição dos “três is” referenciados nos fóruns de políticas públicas, bem como na noção de interesses organizados. A partir da vertente do neoinstitucionalismo histórico foram úteis as noções de dependência de caminho e de mudanças endógenas incrementais. No aspecto metodológico, os aportes da pesquisa social contribuíram para responder à problemática central assumida nessa pesquisa, a saber: como foram construídos os instrumentos CAR e PRA, qual foi o tratamento atribuído pelas normas dos instrumentos à agricultura familiar, bem como quais as implicações desse tratamento no que concerne à heterogeneidade da categoria social?

Como pôde ser visto no capítulo 3, a diversidade que hoje se observa na agricultura familiar brasileira perpassa a história do país. Ao longo do tempo, as ações públicas contribuíram para institucionalizar diferentes formas de uso e ocupação do território nacional, no entanto, ainda existem grupos sociais que lutam por reconhecimento, como é o caso de muitos povos e comunidades tradicionais. Com a formulação do Pronaf na década de 1990, estes últimos passaram a ser

reconhecidos beneficiários da ação pública de crédito rural. Mais tarde, em 2006, com a institucionalização da Lei da Agricultura Familiar, foram estabelecidos os critérios para definir os atores que compõem a categoria social no Brasil. Conforme assinalado nas estatísticas oficiais do país, o Censo Agropecuário de 2017 indicou haver 3.897.408 estabelecimentos pertencentes à agricultura familiar no Brasil, sendo que 81.635 deles estavam localizados no estado de Mato Grosso. Tais estabelecimentos agropecuários foram incorporados à ação pública ambiental do estado a partir da noção de “pequena propriedade ou posse rural familiar”.

O capítulo 4 abordou o processo de construção dos três códigos florestais, os quais foram formulados em contextos políticos e econômicos distintos. A revisão desse conjunto de leis contou com ideias e interesses de diferentes fóruns de produção de ideias, os quais refletiram nas instituições das ações públicas ambientais e, conseqüentemente, nos instrumentos e nas instituições endógenas aos IAPs. Tal fato fortaleceu a noção de ação pública proposta por Lascoumes e Le Galès (2012a), tendo em vista a presença dos múltiplos atores que contribuíram para a formulação das normas durante o período abordado na tese. Notadamente, os sete fóruns de produção de ideias identificados pelo presente estudo doutoral estiveram presentes nas discussões que resultaram na elaboração dos três códigos florestais. Trata-se dos fóruns da comunicação política, da agropecuária, das entidades de classe profissional, científico, da agricultura familiar, socioambientalista e da tutela ambiental. Nesse capítulo, foi evidenciada ainda a mudança na regulação da relação da sociedade com a natureza a partir dos instrumentos da ação pública ambiental. Como observado, no primeiro CF, o Estado instituiu instrumentos de regulação ambiental importantes os quais restringiam a exploração da natureza. Tais instrumentos impulsionaram a criação de áreas protegidas, a proteção de florestas em áreas privadas, limitando o direito à propriedade privada ao cumprimento da legislação vigente e constituindo as florestas como bem de interesse comum. No segundo CF, o Estado manteve os instrumentos restritivos à plena exploração da vegetação nativa encontrados na primeira versão da ação pública ambiental. Por meio de “mudanças endógenas incrementais”, consolidaram-se os conceitos de áreas de preservação permanente e reserva legal, delimitando medidas específicas para estas áreas de conservação ambiental internas às posses e propriedades privadas brasileiras. No final da década de 1990, por meio da Lei de Crimes Ambientais, o Estado adotou instrumentos punitivos a quem infringisse as normas

ambientais, passando a contar com esses IAPs para regular a relação da sociedade com a natureza. A confluência das ideias, interesses e instituições no final da década de 1990 contribuiu para o início da discussão que, 13 anos depois, resultou na formulação do terceiro Código Florestal, ou seja, a Lei 12.651/2012.

As discussões que levaram à terceira versão do CF ocorreram em um contexto de ampliação do debate sobre os instrumentos da ação pública. Diante disso, nesse documento - Lei 12.651/2012-, manteve-se os instrumentos das versões anteriores, adicionando, porém, instrumentos de controle e monitoramento dos imóveis (como é o caso do CAR). Associou-se ao CAR o PRA - sendo este último um instrumento que tem o objetivo de orientar a recuperação de áreas degradadas em desacordo com as normas reguladoras-, assim como outros instrumentos mencionados no capítulo 2 da tese. Com isso, o Estado alterou a forma de regulação da relação da sociedade com a natureza em razão da existência de informações para o monitoramento de cada posse ou propriedade rural brasileira.

Paralelamente à discussão da política ambiental, como evidenciado no capítulo 5, as discussões em torno do reconhecimento institucional da agricultura familiar ganharam fôlego, o que culminou com a formulação da Lei da Agricultura Familiar. Verifica-se que, ainda na formulação das instituições endógenas ao segundo Código Florestal, foram adicionados conceitos e regras que remetiam ao reconhecimento da categoria social também na ação pública ambiental sob a noção de “pequena propriedade ou posse rural familiar”. À medida que as discussões sobre a revisão do Código Florestal avançaram em âmbito nacional, ideias e interesses relacionados ao reconhecimento da agricultura familiar foram defendidos por atores vinculados aos fóruns de produção de ideias, principalmente os fóruns da comunicação política, da agricultura familiar e da agropecuária. Juntamente ao reconhecimento da categoria, tais fóruns defendiam a formulação de normas específicas para os agricultores pertencentes à agricultura familiar. Na terceira versão do CF, além de instituir instrumentos diferentes dos códigos florestais anteriores, foi reforçado o reconhecimento institucional da agricultura familiar, contribuindo para uma trajetória de caminho de fortalecimento desse conceito nas instituições brasileiras. Importa destacar, contudo, que pelas instituições estabelecidas na Lei 12.651/2012, as regras foram estendidas à todas as posses e propriedades rurais brasileiras com até quatro módulos fiscais. Em consequência,

reduziu-se o entendimento do conceito de agricultura familiar ao critério “tamanho da área”, que em alguns municípios do país pode chegar a 400 hectares.

Ainda no capítulo 5, entendeu-se que os IAPs têm sido orientados por instituições endógenas incrementais, instituídas em decretos, instruções normativas, entre outros atos. A formulação dessas regulamentações altera a compreensão dos instrumentos e estabelecem, conseqüentemente, novas compreensões para a ação pública sem, no entanto, alterar a norma mais geral que definia as instituições exógenas, como por exemplo, o Código Florestal. Foi o caso da IN MMA n° 2/2014, que instituiu três módulos específicos para a realização da inscrição dos imóveis rurais no CAR (a saber, imóvel rural, imóvel rural de assentamentos da reforma agrária e imóvel rural de povos e comunidades tradicionais) sem, todavia, alterar a Lei 12.651/2012. O presente estudo confirmou, assim, a primeira hipótese adotada ao verificar que a construção do desenho do CAR e de suas normas endógenas foi realizada a partir da abertura de canais de diálogo diversos. Observou-se a participação de membros de diferentes fóruns de produção de ideias, de acordo com o módulo de cadastramento indicado: a) no caso do módulo de imóvel rural, utilizado por agricultores não familiares e familiares, cuja área não se localiza em assentamentos ou territórios de PCTs, a construção do IAP foi acompanhada, principalmente por membros dos fóruns da comunicação política, da agricultura familiar, da agropecuária, socioambientalista e das entidades de classe profissional, notadamente daquelas vinculadas à prestação do serviço de Ater; b) no caso dos assentamentos rurais se destacou a participação do fórum da comunicação política, do fórum socioambientalista e de membros da elite administrativa; c) já no módulo destinado ao cadastramento de territórios de povos e comunidades tradicionais observou-se a participação do fórum da agricultura familiar composto por organizações representativas de PCTs e pelos fóruns socioambientalista, da tutela ambiental e das entidades de classe profissional - este último, sendo representado por membro dos ministérios públicos de meio ambiente. Nos três módulos de cadastramento, houve a participação do fórum científico em diálogo permanente com o fórum da comunicação política para o desenvolvimento da linguagem informática, que conferiu caráter tecnológico ao CAR. Em âmbito federal, desafios ainda precisavam ser superados nas normas. Cita-se a adaptação do CAR aos PCTs - que não evoluiu em razão da paralização das discussões do grupo de trabalho criado para esse fim - e a inexistência de cadastro para os lotes de

assentamentos da reforma agrária. Contudo, os instrumentos na esfera federal (principalmente o CAR) estão mais próximos de atender às especificidades da agricultura familiar do que os estaduais, notadamente no caso de Mato Grosso, em virtude de terem incorporado algumas das ideias e interesses dos agricultores familiares.

Durante a pesquisa de campo da tese em 2020, as normas endógenas voltadas para a implantação do PRA vinham reproduzindo o padrão institucional do que estava previsto no CF, acrescido, contudo, do prazo para a adesão e do cumprimento das regras do instrumento. Naquele momento, as análises e validações das informações do CAR ainda eram incipientes em alguns estados. Iniciavam-se as discussões quanto à construção do PRA no sistema nacional e os estados estavam formulando suas próprias regulamentações. Em razão do caráter inicial do processo, a regulamentação ambiental via PRA se revela um importante campo de estudos para pesquisas futuras com o objetivo de melhor compreender a construção do IAP, a regulamentação por instituições endógenas pelos entes subnacionais, assim como a elaboração do módulo de PRA na esfera nacional.

Apesar de terem sido instituídos nacionalmente em 2012, a integração dos instrumentos da ação pública ambiental pesquisados nesta tese no quadro institucional do estado de Mato Grosso é anterior a 2012. Em Mato Grosso, especificamente, a origem das discussões que inspiraram a criação do CAR e o fluxo da regularização ambiental (mais tarde denominado PRA no Código Florestal) teve lugar no final da década de 1990, com a criação do SLAPR e a instituição da Licença Ambiental Única (LAU). Desde a criação da Licença até o ano de 2005, mudanças endógenas incrementais diversas foram incorporadas às normas da LAU. Tais mudanças resultaram do acúmulo de aprendizados institucionais de membros da elite administrativa e do fórum de comunicação política estadual na implementação do SLAPR. Mais tarde, mudanças na gestão ambiental estadual contribuíram para a formulação do Simlam e do Programa MT Legal, quando o CAR passou a ser um instrumento da ação pública estadual. No contexto do estado de Mato Grosso, a formulação da Lei Federal 12.651/2012 representou um “momento crítico” para os instrumentos da ação pública estadual que passaram a ser regulamentados por novas instituições e conceitos, que estabeleceram a adesão ao CAR como obrigatória. Face às novas determinações, foram realizados ajustes nas instituições ambientais estaduais. Destaca-se a desativação do Simlam em 2013 e a

adesão ao sistema nacional, Sicar, para os fins de cadastramento ambiental rural. A decisão foi revista em 2016 e resultou na formulação da Lei Complementar nº 592/2017 que instituiu a criação de um novo sistema estadual de cadastramento, o Simcar.

Na formulação da Lei Complementar nº 592/2017 é importante ressaltar a participação de membros do fórum da comunicação política estadual que atuavam na agenda de meio ambiente, de entidades de classe profissional, principalmente vinculadas às engenharias e ao direito, assim como o trânsito de ideias com o fórum agropecuário; fórum de origem de gestores públicos da época. No que se refere à agricultura familiar, membros dos fóruns da comunicação política (que atuavam diretamente com os agricultores familiares), socioambientalista, científico e da tutela ambiental defenderam ideias e interesses voltados à incorporação de normas específicas para a categoria, principalmente ao público dos assentamentos rurais. No entanto, apesar das mudanças instituídas pelo CF, no debate acerca da construção dos IAPs em Mato Grosso não se observou a presença de membros do fórum da agricultura familiar. A ausência de representantes da categoria permitiu confirmar a hipótese 2 adotada por essa tese. Portanto, na construção dos IAP (principalmente do CAR) nesta unidade da federação não houve a mesma abertura de canais de diálogo como ocorreu em âmbito federal, razão pela qual ideias e interesses do fórum da agricultura familiar não foram incorporados aos normativos estaduais. Em consequência, os agricultores familiares foram submetidos à mesma rotina institucional estabelecida para posseiros e proprietários rurais não familiares. Tal fato é confirmado no próprio ambiente computacional do Simcar concebido, inicialmente, para o registro de apenas uma modalidade de cadastramento de imóvel rural que reagruparia o conjunto das propriedades apesar das diferenças entre elas. Ademais, as normas estabelecidas para a realização do cadastro apresentadas no capítulo 7 não contemplaram as especificidades da categoria social. O reflexo dessa postura institucional foi a baixa adesão desses agricultores aos instrumentos, evidenciada tanto nos números de acesso ao Simcar (78.938 imóveis rurais com até quatro módulos fiscais), quanto na ausência de um módulo específico para o cadastramento de assentamentos rurais e territórios de PCTs.

Quanto ao referencial teórico que discute a ação dos fóruns de políticas públicas, apesar da grande visibilidade do trânsito de ideias entre os fóruns que o conjunto teórico permite acessar, mobilizá-lo na análise de instrumentos da ação

pública ambiental foi desafiador dada a diversidade e a permeabilidade dos atores no interior dos fóruns. Situação que representa o desafio mencionado foi a dificuldade em definir o vínculo de alguns atores sociais enquanto membro do fórum das entidades de classe profissional ou de outro fórum de produção de ideias ou, ainda, como elite administrativa.

Dada a heterogeneidade das organizações que compuseram o debate, na maioria das vezes não houve diálogo entre elas para a construção de ideias no fórum no qual foram agrupadas. O diálogo entre as organizações que compõem o mesmo fórum é uma premissa da abordagem (FOUILLEUX, 2000, 2011). No entanto, em nossa análise, identificamos que um mesmo fórum pode defender duas ou mais ideias e interesses distintos. É, notadamente, o caso do fórum das entidades de classe profissional que é composto por uma miríade de atores. Nesse fórum, cada organização de classe profissional (Associação ou Conselho, por exemplo) poderia ser considerada como um fórum de produção de ideias em separado. No entanto, para fins de sistematização, durante a escrita da tese optou-se por agrupar essas entidades em um único fórum, com uma grande ideia “guarda-chuva”, diferenciando os interesses da classe profissional quando reportado ao fórum ao longo do documento. Caso o procedimento anterior não tivesse sido adotado, haveria uma quantidade maior de fóruns de produção de ideias. Um possível aperfeiçoamento para a mobilização da abordagem dos fóruns de políticas públicas (FOUILLEUX, 2000, 2011) em pesquisas futuras seria redefinir subgrupos dentro dos fóruns de produção de ideias. Poderia ser interessante observar em pesquisas futuras a categorização dos membros em grupos menores em função das ideias defendidas, justificando estarem no mesmo fórum pela ideia guarda-chuva.

A partir do referencial teórico da tese, a autora identificou a importância da participação do fórum de produção de ideias da agricultura familiar nos espaços de construção do desenho dos IAPs, ou seja, no fórum de comunidade de políticas públicas. Nesse espaço ocorrem as discussões, são tomadas decisões e as ideias são transformadas em instituições endógenas que orientarão a implementação da ação pública e o comportamento dos atores. No caso da agricultura familiar, as ideias e interesses defendidos no fórum de comunidade de políticas públicas podem resultar na mudança de compreensão das especificidades desses agricultores e agricultoras. Esse foi, visivelmente, o caso da redução do conceito instituído pela Lei da Agricultura Familiar ao critério de área (até quatro módulos fiscais) no CF e

reproduzido nas normas posteriores. Tal fato acarreta uma alteração da espacialização da agricultura familiar no Brasil e no estado de Mato Grosso. Ao mesmo tempo, as exigências documentais e o custo para a inscrição de posses e propriedades rurais no CAR podem estar contribuindo para a baixa adesão ao IAP. Resulta do baixo número de inscrições no CAR, a invisibilidade dos agricultores familiares no âmbito da gestão ambiental e de outras políticas públicas vinculadas ao instrumento CAR para o acesso aos benefícios.

Se por um lado, a norma que instituiu um prazo indefinido para a inscrição no CAR estendeu o tempo para o cadastramento dos agricultores familiares no instrumento, por outro, ela indiretamente, desobrigou o Estado a fornecer os meios necessários (inclusive serviço de Ater) para a inscrição desse público, dentro de um prazo pré-estabelecido. Essa desobrigação do Estado quanto ao suporte a esses agricultores realimenta o ciclo de invisibilidades dos grupos que compõem esta categoria social. Tendo em vista a crescente discussão em torno da exploração do ambiente, deve-se questionar em pesquisas futuras os efeitos dessa invisibilidade para a agricultura familiar nos IAPs do Código Florestal.

Adicionalmente, é aconselhável investigar como tem se dado a participação dos representantes do fórum da agricultura familiar na construção de outras ações públicas ambientais e seus IAPs. A título de exemplo, pode-se mencionar a discussão em torno da Lei Geral de Licenciamento Ambiental (PL 3729/2004) e das políticas de mitigação e adaptação as mudanças climáticas. Tais ações públicas devem influenciar de formas diversas o desenvolvimento dos agricultores familiares, o que merece maior atenção dos fóruns de produção de ideias, principalmente do fórum científico e do fórum da agricultura familiar.

Pesquisas futuras devem considerar, ainda, o cumprimento de instituições que remetem à função social da propriedade rural, conceito estabelecido no Estatuto da Terra de 1964 e reproduzido na Constituição Federal de 1988. A adesão ao CAR pelas posses e propriedades rurais, pode induzir à interpretação de que estas áreas responderiam às normas que regulam a preservação ambiental. Poderia ser errôneo, então, considerar que tais propriedades se encontrariam em processo de regularização ambiental, cooperando, assim, para assegurar a conservação dos recursos naturais. Isso porque, respeitando todos esses processos, a propriedade estaria cumprindo a função social da propriedade, ainda que não fosse o caso. Dada a invisibilidade da agricultura familiar, o cadastramento de outras posses e

propriedades rurais sobre seus territórios pode levar a interpretações equivocadas quanto ao cumprimento da função social por parte destes últimos agricultores. O risco desse erro repousa na possibilidade de o CAR se converter em um instrumento para a grilagem de terras. Apesar de o instrumento não ser reconhecido como título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, cria-se um imbróglgio entre as normas da legislação ambiental e da legislação agrária, o qual deverá ser resolvido pelo poder judiciário. Diante disso, verifica-se a necessidade de pesquisas que investiguem a contribuição das ideias defendidas no poder judiciário, que tem origem na interpretação da lei e nas decisões proferidas, para a construção do desenho dos instrumentos da ação pública.

De forma semelhante, deve-se considerar a participação de outros atores mencionados nesta tese, mas que não foram entrevistados. É o caso dos financiadores dos sistemas tecnológicos para a operacionalização dos instrumentos, bem como dos atores que contribuem com a formulação de outras normas instituídas em ações públicas com reflexos sobre os IAPs, como a mudança nas regras do crédito rural. Ao mesmo tempo, deve-se considerar a influência dos mercados na construção dos IAPs, principalmente quando estes prezam pela rastreabilidade dos produtos agrícolas e pecuários.

Importa registrar, ainda, os limites da presente pesquisa de forma a permitir que demais investigações possam avançar a partir das pistas que não puderam ser investigadas. No que se refere às instituições endógenas aos instrumentos, destaca-se que, a grande maioria delas foram publicadas por meios de decretos, instruções normativas, portarias e medidas provisórias. Tais instrumentos jurídicos são atos do poder executivo de difícil acompanhamento, uma vez que são publicados diretamente no diário oficial e não passam por uma tramitação semelhante ao que ocorre com as leis. Em sua maioria, esses normativos que regulam parte significativa das instituições endógenas, ficam sob a discricionariedade dos membros do fórum da comunicação política, que pode ou não consultar membros de outros fóruns de produção de ideias para sua formulação. Os procedimentos adotados na elaboração das normas no âmbito do poder executivo não ficam registrados em um sistema, como ocorre com as leis que tramitam no Congresso, no Senado e na ALMT. Ainda que alguma forma de participação seja possível, a ausência de um canal transparente que permita o controle social da informação dificulta o acompanhamento pela população. Grande parte das discussões ocorrem em

reuniões, audiências públicas e eventos (alguns deles fechados a convidados como é o caso dos seminários, oficinas e workshops, principalmente). O fato de não haver obrigatoriedade de divulgação das atas desses eventos dificulta ainda mais o acompanhamento por parte da população. Ademais, há eventos não documentados em atas ou nos quais não houve o registro dos encaminhamentos. Nesses casos, não é possível identificar a fonte da ideia. Ao longo da elaboração dessa tese, o acesso à origem das ideias que resultaram nas normas representou uma das maiores dificuldades. Tal situação foi fortalecida pela negativa de muitos atores sociais em oferecer entrevistas, situação agravada em 2020, em razão da pandemia da Covid-19.

Por fim, o desenvolvimento dessa tese contribuiu para o avanço do conhecimento científico acerca da maneira como ocorrem as discussões das ações públicas ambientais, especialmente dos IAPs. Ao chamar a atenção para a construção dos instrumentos – lapso temporal entre a formulação da ação pública e a implementação dela –, espera-se ampliar o debate sobre a importância da participação e do controle social na definição das instituições endógenas que orientarão os instrumentos. Vale ressaltar que tais instituições tem o potencial de mudar a compreensão da ação pública como um todo, razão pela qual se torna imperativo o seu acompanhamento social. O desenvolvimento da tese também lança luz sobre a apropriação de conceitos tradicionalmente utilizados pela agricultura familiar por outros atores. No Código Florestal, esta situação se manifestou pela redução do conceito de agricultura familiar ao critério de área de até quatro módulos fiscais, porém, mais recentemente tem-se observado a apropriação de conceitos tradicionalmente utilizados pela agricultura familiar em outras ações públicas. É o caso, por exemplo, da reivindicação ao termo tradicional por garimpeiros na Amazônia¹ e no uso no termo artesanal para definir a mineração no Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Pró-Mapa), recém-criado pelo Presidente Jair Bolsonaro (Decreto nº 10.966/2022)².

¹ Para maiores informações acessar: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/12/o-que-se-sabe-sobre-tentativa-de-considerar-pecuaristas-e-garimpeiros-como-povos-tradicionais.shtml>.

² Para maiores informações acessar: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/esclarecimentos-sobre-o-programa-de-apoio-ao-desenvolvimento-da-mineracao-artesanal-e-em-pequena-escala-e-aprimoramento-do-codigo-de-mineracao>.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C.; OLIVEIRA, A. L. A.; ROBOREDO, D. A agricultura familiar no estado de Mato Grosso: um olhar a partir do Censo Agropecuário 2017. **Revista de Ciências Agroambientais**, Alta Floresta, v.19, n.2, p. 81-92, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/rcaa.v19i2.5276>. Acesso em: 28 jan. 2022.
- ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 18, p. 39-59, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v18i0.13423>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- AMORIM, S.; BOULLOSA, R. F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, Belém, v.2, n.1, p. 59-69, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17800/2238-8893/aos>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- ANDRADE, J.A.; VALADÃO, J.A.D. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 407-430, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612153318>. Acesso em: 10 out. 2019.
- ANTONI, G. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 299-313, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200006>. Acesso em: 05 dez. 2021.
- ANTONIO FILHO, F. D. Riqueza e miséria do ciclo da borracha na Amazônia brasileira: um olhar geográfico por intermédio de Euclides da Cunha. In: GODOY, PRT. (org.). **História do pensamento geográfico e epistemologia em Geografia**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 187-207.
- ARAGÃO, L. G. T. **Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas**: o caso do programa de Economia Solidária. 2011. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8417/1/2011_LiduinaGiseleTimboAragao.pdf. Acesso em 15 fev. 2021.
- ÁVILA, M. L. *et al.* **Atlas dos assentamentos rurais do Norte do Mato Grosso**. Brasília: Faculdade UnB Planaltina - FUP, Universidade de Brasília, 2019.
- AZEVEDO, A. A. **Legitimação da insustentabilidade?** Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR (Mato Grosso). 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3946/1/2009_AndreaAguiarAzevedo_orig.pdf. Acesso em: 05 dez. 2021.

AZEVEDO, A. A.; *et al.* Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)**, Ann Arbor, v. 114, n. 29, p. 7653-7658, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1604768114>. Acesso em 21 fev. 2019.

AZEVEDO, A.; SAITO, C. O perfil dos desmatamentos em Mato Grosso, após implementação do licenciamento ambiental em propriedades rurais. **Cerne**, Lavras, v. 19, n. 1, p. 111-122, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-77602013000100014>. Acesso em: 5 dez. 2021.

BADIN, N.; BAGATIN, M. E. M. *Snowball* (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, SUBJETIVIDADE E EDUCAÇÃO, 1, 2011, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011. p. 1-13. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 02 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Brasil). **Resolução nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008**. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res_3545_v1_O.pdf?codigoMenu=18682&codigoRet=18811&bread=2_1_15: Acesso em: 11 out. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Pilot program to conserve the Brazilian rain forest (PPG7)**: Programa piloto de conservacion de la selva tropical del Brasil (PPG7) (Spanish). Washington, 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/605141468237870567/Programa-piloto-de-conservacion-de-la-selva-tropical-del-Brasil-PPG7>. Acesso em: 02 jan. 2021.

BARROSO, L. A.; ALENCAR, G. V. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de regularização ambiental em assentamentos de reforma agrária. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental Sustentável**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 5-13, 2014. Disponível em: <http://revista.ecogestaobrasil.net/v1n1/3543-4377-01-02.html>. Acesso em: 09 out. 2021.

BARROZO, J. C. Políticas de Colonização: as políticas públicas para a Amazônia e o Centro Oeste. *In*: BARROZO, J. C. (org.). **Mato Grosso: do sonho à utopia da terra**. Cuiabá: EdUFMT, 2008. p. 15-26.

BELIK, W. A heterogeneidade e suas implicações para as Políticas Públicas no Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 09-30, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301001>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BELIK, W. PRONAF: Avaliação da operacionalização do programa. *In*: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (org.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna: Embrapa. 2000. p. 93-116.

BENJAMIN, A. H. V. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do código florestal. **Revista de Direito Ambiental**, Brasília, v. 5, n. 18, p. 21-37, 2000. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8962>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BERGAMASCO, S.; BLANC-PAMARD, C.; CHONCHOL, M. E. **Por um atlas dos assentamentos brasileiros**: espaços de pesquisa. Rio de Janeiro: DL/Brasil, 1997.

BORGES, L. A. C.; REZENDE, J. L. P. de; PEREIRA, J. A. A. Evolução da Legislação Ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, Maringá, v.2, n.3, p. 447-466, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.17765/2176-9168.2009v2n3p447-466>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRANDÃO, C. R. **Plantar, colher, comer**: um estudo sobre o campesinato goiano. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

BRANDÃO JUNIOR, A.; SOUZA JUNIOR, C. **Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia**. Belém, 2013. Disponível em: <https://imazon.org.br/desmatamento-nos-assentamentos-de-reforma-agraria-na-amazonia/>. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda a Tramitação da Medida Provisória**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **MMA firma aliança para proteger legislação ambiental**. Brasília, 2009c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mma-firma-alianca-para-protoger-legislacao-ambiental>. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; MATO GROSSO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/MT. **Acordo de Cooperação Técnica MMA/IBAMA/SEMA**. Acordo de cooperação técnica que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e o Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente SEMA/MT, para os fins que especifica. Brasília, 2013. (Mimeo).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006;

revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 571, de 25 de maio de 2012**. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Brasília, 2012b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **EMI nº 0018/2012**

MMA/MDA/MPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU. Exposição de motivos - medida provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012c. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012**. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**.

Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, 2012e. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 2011. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 03 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - 2ª FASE (2009 - 2011) - Rumo ao desmatamento ilegal zero.** Brasília, 2009a. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase2.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009.** Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm. Acesso em: 03 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 03 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000**. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural, e dá outras providências. Brasília, 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1956-50.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 1.511-13, de 25 de julho de 1997**. Dá nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//MPV/Antigas/1511-13.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 03 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 1.511-17, de 25 de julho de 1996**. Dá nova redação ao art. 44, da Lei 4.771, de 15/09/1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região norte e na parte norte da região centro-oeste, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1511&ano=1996&ato=7a8cXUE1EMJpWT4db>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999**. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília, 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6151.htm#anexo. Acesso em: 06 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 07 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967**. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10289.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74**. Rio de Janeiro, 1971. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembleia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 20.471 de 23 de janeiro de 1946**. Aprova o Regulamento do Instituto Nacional do Pinho (I. N. P.). Rio de Janeiro, 1946b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D20471.htm. Acesso em: 03 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Promulga a Constituição da República

dos Estados Unidos do Brasil. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Brasília, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 23 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto no 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o Código Florestal que com esta baixa. Brasília. 1934b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921.** Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Rio de Janeiro, 1921. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BUENO, B. T. **A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas:** um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21091>. Acesso em: 05 dez. 2021.

BURSZTYN, M. **O país das alianças:** elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.

CALÁBRIA, C. S. **Particularidades da aplicação da legislação florestal brasileira na Zona da Mata Mineira:** áreas de preservação permanente e reserva legal. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Ciência Florestal. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/2460>. Acesso em: 01 out. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Parecer Projeto N° 2.874/65**. Brasília, 1965. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5292552FBA-4F717B4BC29054C2F0EA1E.proposicoesWebExterno1?codteor=1194507&filename=-Dossie+-PL+2874/1965. Acesso em: 03 jul. 2021.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YgVFXTqM44nK7HtGHXQpDtK/?format=pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

CÂNDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1987.

CAPELARI, M. G. M.; *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190445>. Acesso em: 29 nov. 2021.

CAPELESSO, A. J. **Crédito e seguro da agricultura familiar**: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou de subsídios a sistemas produtivos de baixa eficiência. 2016. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/176010>. Acesso em: 10 out. 2021.

CARVALHO, C. G. **Introdução ao direito ambiental**. São Paulo: Letras e Letras, 2001.

CARVALHO, E. B. Legislação Florestal, Território e Modernização: o caso do Estado do Paraná 1907-1960. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, 2007, São Leopoldo. **Anais [...]**. São Leopoldo: Unisinos, 2007. v. 24. p. 1-10. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ely%20Bergo%20de%20Carvalho.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

CARVALHO, E. B.; RAJÃO, R.; DEL GIUDICE, R. **Uma breve história da legislação florestal brasileira** - primeira parte (1500 - 1979). Brasília: Observatório do Código Florestal. 2018.

CASADO, D. D. **Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC**. 2014. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/47651>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CASTRO, S.P; *et al.* **A colonização oficial no Mato Grosso**: a nata e a borra da sociedade. Cuiabá: edUFMT/NERU, 2002.

CASTRO; C. N. **A agropecuária na região centro-oeste: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros.** Brasília e Rio de Janeiro: Ipea. 2014. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2655/1/TD_1923.pdf. Acesso em: 21 ago. 2021.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Os caminhos para a regularização ambiental: decifrando o novo Código Florestal. *In*: SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R. (org.) **Mudanças no Código Florestal Brasileiro: Desafios para a implementação da nova lei.** Brasília: Ipea, 2016. p. 21-44.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L.; DE ARAUJO, J. N. **Onde Estamos na Implementação do Código Florestal?** Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L.; NARDI, J. **Onde Estamos na Implementação do Código Florestal?** Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

CINGOLANI L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht: AFD-MGSoG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, 2013

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ). **Quem somos.** Brasília, 2022. Disponível em: <http://conaq.org.br/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013.** Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=670. Acesso em: 09 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006.** Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/gapp/arquivos/resolucao_conama_387_2006.pdf. Acesso em: 09 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução Conama Nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 09 out. 2021.

DELGADO, G. **Do “capital financeiro na agricultura” a economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

DELGROSSI, M. E. **Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, visando a inclusão de variável no banco de dados do censo, disponível para ampla consulta.** Brasília, 2019. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censo_Agropecuario/Censo_Agropecuario_2017/Resultados_Definitivos/agricultura_familiar/Metodologia_Agricultura_Familiar_e_PRONAF_Censo_Agropecuario_2017.pdf. Acesso em: 29 nov. 2021.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos.** São Paulo: Editora Atlas. 2012.

DRUMMOND, J. A. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 3 e 4, p. 126-149, 1999.

DYE, T. R. Mapeamento os modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento.** Brasília: Editora UnB, 2005. p. 99-129.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Acesso em: 29 nov. 2021.

FRAGA, T. C. S. **O licenciamento ambiental de imóveis rurais no Estado De Mato Grosso como instrumento de controle do desmatamento e de combate às mudanças climáticas.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Agroambiental, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2013. Disponível em: https://ri.ufmt.br/bitstream/1/853/1/DISS_2013_Tatiana%20Correa%20da%20Silva%20Fraga.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

FEARNSIDE, P.M. Controle de desmatamento em Mato Grosso: Um novo modelo para reduzir a velocidade de perda de floresta amazônica. *In*: FEARNSIDE, P.M. (org.) **Destruição e Conservação da Floresta Amazônica.** Manaus: Editora do INPA, 2020. p. 181-198

FERREIRA, E. C.; FERNÁNDEZ, A. J. C.; SILVA, E. P. A reconstrução dos assentamentos rurais em Mato Grosso. *In*: MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. (org.). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 197-232.

FERREIRA, J. C. V. **Mato Grosso e seus municípios.** Cuiabá: Editora Buriti. 2001.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 1998.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J.; PREMEBIDA, A. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 35, p. 34-82, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222014000100003>. Acesso em: 10 jan. 2022

FONSECA, C.; SCALCO, L. A biografia dos documentos: uma antropologia das tecnologias de identificação. *In*: FONSECA, C.; MACHADO, H. (org.) **Ciência, identificação e tecnologias de governo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015, p. 20-37.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337/333>. Acesso em: 06 jul. 2017.

FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 277-306. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43119730>. Acesso em: 06 jul. 2021.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Certificação Quilombola**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.palmares.gov.br/?page_id=37551. Acesso em: 28 nov. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Demarcação de terras indígenas**. Brasília. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 28 nov. 2021.

FREITAS, R. M.; MARQUES P. E. M. Código florestal brasileiro e agricultura Familiar: conservação e multifuncionalidade da agricultura. *In*: CONGRESSO DE ECOLOGIA DO BRASIL, 10, 2011, São Lourenço. **Anais [...]** São Lourenço: Sociedade de Ecologia do Brasil. 2011. p. 1-2. Disponível em: <http://www.seb-ecologia.org.br/revistas/indexar/anais/xceb/resumos/876.pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GANEN, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Revisão do Código Florestal: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. *In*: TELES DA SILVA, S.; CUREAU, S.; LEUZINGER, M. D. (org.). **Código Florestal**: desafios e perspectivas. São Paulo: Editora Fiuza, 2010. p. 376-401.

GAVIRIA, G.A.M. Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana. 2012. **Revista Letras Verdes**, Medellín, n. 12, p. 3-24. 2012. Disponível em: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/921>. Acesso em: 10 out. 2021.

GOMES, L. O. M; CALMON, P. C. D.P. Mudança Institucional no Setor Público: Uma Abordagem Alternativa. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO*, 2012, Salvador. **Anais** [...] Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 2012. p. 1-16. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG88.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

GRISA, C. A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. *In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.) Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 290 – 312.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese_.Catia-Grisa.pdf. Acesso em: 02 nov. 2019.

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. *In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (org.). Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93-139.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.

GRISA, C; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. A construção da Lei da Agricultura Familiar: um divisor de águas na trajetória da agricultura familiar no Brasil. *In: Josefa de Lisboa Santos, Eraldo da Silva Ramos Filho e Layani Rose Souza Santos. (org.). Ajuste espacial do capital no campo - Questões conceituais e R-Existências*. Aracaju: ArtNer Comunicação, 2019, p. 137-169.

HALL, P. A. The roles of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. *In: LICHBAK, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. (org.) Comparative Politics, Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997. p. 174 – 207.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPPr4fj75gb/>. Acesso em: 02 abr. 2019.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 31-59.

HASSENTEUFEL, P.; OLIVEIRA, O. P. Introdução à sociologia política da ação pública. *In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: ENAP, 2021. p. 15-28.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M. LEITE, S. P. Sociedade e Economia do “Agronegócio” no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 159-196, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/r5ZkZNPbHDqKckcBxrDSxrS/?format=pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

HOOD, C. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. **Governance**, Nova Jersey, v. 20, n. 1, p.127-144, 2007. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>. Acesso em: 28 mar. 2021.

HOOD, C. **The Tools of Government**. Londres: Macmillan, 1983.

HOWLETT, S. M. **Designing Public Policies: Principles and Instruments**. London and New York: Routledge, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Agrícola Municipal**. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em: 06 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da Pecuária Municipal**. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2020>. Acesso em: 06 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar Primeiros Resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Relatório de gestão exercício 2015**. Brasília, 2015. Disponível em:

<https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/2015-ibama-relatorio-gestao-pdf>. Acesso em: 09 out. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **Portaria SEMA Nº xx de julho de 2018**. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Regularização Ambiental em Áreas de Assentamentos Rurais e de Agricultura Familiar no estado de Mato Grosso, a partir dos Instrumentos de Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental. Cuiabá, 2018. Texto não publicado.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Modalidades**. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://antigo.incra.gov.br/pt/assentamentosmodalidades.html>. Acesso em: 28 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Incra nos Estados** - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária. Brasília, 2017. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 28 fev. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 716, de 27 de novembro de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=84&data=28/11/2012>. Acesso em: 09 out. 2021.

JENKINS-SMITH H. C.; SABATIER, P. The advocacy coalition framework: An assessment. *In*: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 117-166.

KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.51, n.1, p. 105-122, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/5q77xcPFHJtpZPB85rdJJYH/?lang=pt>. Acesso em: 02 nov. 2019.

KAGEYAMA, Â.; BERGAMASCO, S. M. P. Novos dados sobre a produção familiar no campo. *In*: CONGRESSO DA SOBER, 27., 1989, Piracicada. **Anais [...]** Piracicaba: Sober, 1989.

KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. **Série Técnica IPEF**. Porto Seguro, v. 34, p. 18-34, 2001. Disponível em: <https://www.ipef.br/publicacoes/stecnica/nr34/convidados.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista da Pós em Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012b. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/1331/1048>. Acesso em: 02 nov. 2019;

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, Nova Jersey, v. 20, n.1, p.1-21, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>. Acesso em: 10 out. 2021.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Edufal, 2012a.

LEHFELD, L. S.; CARVALHO, N. C.; BALBIM, L. N. **Código Florestal Comentado e Anotado** – Artigo por Artigo. São Paulo: Editora Método, 2015.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M (ed.). **The sage Handbook of governance**. Nova York: Sage publications, 2010. p. 142-159.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. **Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

LEITE, S.; *et al.* **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Editora UNESP. 2004.

LEME, H. **Legislação Informatizada** - Lei Nº 4.771, De 15 De Setembro De 1965 - Exposição de Motivos. Brasília, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>. Acesso em: 03 jul. 2021.

LOPES, D.; LOWERY, S.; PEROBA, T. L. C. Crédito rural no Brasil: desafios e oportunidades para a promoção da agropecuária sustentável. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 155-196, 2016. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9518/1/5-%20Cr%C3%A9dito%20rural%20no%20Brasil%20desafios%20e%20oportunidades%20para%20a%20promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20agropecu%C3%A1ria%20sustent%C3%A1vel.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

LOPES, M. A. O desafio da agricultura familiar como política social incorporada no Código Florestal Brasileiro - Lei 12.651 de 2012. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 22., 2013. **Anais** [...] São Paulo: CONPEDI, 2013, p. 1-15. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2d8a7e57e629a238>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LOWERY, D.; GRAY, V. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. **Political Research Quarterly**, Nova Iorque, v. 57, n. 1, p. 163-175, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/106591290405700114>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SALAMON, L. M.; LUND, M. S. The tools approach: basic analytics. *In*: SALAMON, L. M. (ed.). **Beyond Privatization**: The tools of government action. Washington, DC: Urban Institute Press, 1989. p. 23-49.

MACHADO, C. T. C. **Agricultura familiar, instrumentos de ação pública e o jogo de interesses**: uma análise do selo combustível social. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2015/05/CARINA-TEIXEIRA-DA-COSTA-MACHADO.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MAGALHÃES, J. P. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MAGLIO, I. C. **A descentralização da gestão ambiental no Brasil**: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990/1999. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-01072008-145252/pt-br.php>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**, Berlim, v.36, n.1, p. 111–141, 2001. Disponível em: <https://www.scholars.northwestern.edu/en/publications/path-dependent-explanations-of-regime-change-central-america-in-c>. Acesso em: 02 nov. 2019.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed): **Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-10.

MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 67-102, 1997. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-43/471-bib-43-integra/file>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MARTINELLI, L. A. *et al.* A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. **Biota Neotropica**, Campinas, v.10, n.4, p. 323-330, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1676-06032010000400036>. Acesso em: 10 out. 2021.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Portaria nº 545/2019/SEMA/MT**. Cria Grupo de Trabalho com o objetivo de definir procedimento e regras de negócio para desenvolvimento do módulo SIMCAR Assentamentos. Cuiabá, 2019. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/15590/#/p:47/e:15590>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Lei complementar nº 592, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. Cuiabá, 2017a. Disponível em: http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/2934486634343a9c8425812f005b9c6e?OpenDocument#_59h2ki8239t6l0j259l2ksl21a8g4t9p06ksj4b108h2i0chm4124a_. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Mensagem nº 26, de 20 de abril de 2017**: Projeto de lei complementar nº__ de__ de__ de__ 2017. Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, e disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. Cuiabá. 2017b. (Mimeo).

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Portaria nº 316, de 25 de abril de 2017**. Dispõe sobre encerramento das operações com o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e início da operação do Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR), no Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. Cuiabá, 2017c. Disponível em:

<https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/14822#/p:71/e:14822?find=Portaria%20n%C2%B0%20316>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Decreto 1.031, de 02 de junho de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental - SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. Cuiabá, 2017d. Disponível em:

<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/950801C5453562B984258137006C104B>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Portaria Conjunta nº 02, de 30 de maio de 2016**. Institui o Grupo de Trabalho para promover diagnóstico e propor solução para o Sistema de Cadastro Ambiental Rural no âmbito do Estado do Mato Grosso. Cuiabá, 2016a. Disponível em:

<https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/14514/#/p:50/e:14514>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATO GROSSO, Governo do Estado. **Relatório final elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 02 de 30 de maio de 2016**, a fim de realizar diagnóstico acerca da adesão da SEMA-MT ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente, e propor soluções que garantam o efetivo funcionamento do sistema de cadastro, validação e regularização ambiental dos imóveis rurais no estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2016b. (Mimeo).

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Portaria nº 820, de 03 de outubro de 2016**. Institui o Grupo de Trabalho Técnico para discutir ações para implementação do Cadastro Ambiental Rural - CAR no âmbito do Estado do Mato Grosso. Cuiabá, 2016c. Disponível em:

<https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/14643#/p:60/e:14643>. Acesso em: 29 jun. 2019. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Decreto nº 420, de 05 de fevereiro de 2016**. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural - CAR e a Regularização Ambiental de imóveis rurais; implanta o Programa de Regularização Ambiental-PRA no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá, 2016d. Disponível em:

<https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/14378#/p:2/e:14378?find=420>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Portaria nº 441, de 23 de setembro de 2014**. Dispõe sobre a inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR no Estado de Mato Grosso; implantação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, e dá outras providências. Cuiabá, 2014. Disponível em:

<https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3806/#/p:20/e:3806>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Lei complementar nº 412, de 13 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995, na Lei Complementar nº 232, de 21 de dezembro de 2005, Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005, a Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008 e dá outras providências. Cuiabá, 2010. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/2741/#/p:1/e:2741>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Saiba tudo sobre o MT Legal: Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural**. Cuiabá, 2009. Disponível em: <https://www.doccity.com/pt/cartilha-mt-legal-1/4772744/>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Lei complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008**. Cria o Programa mato-grossense de Legalização Ambiental Rural – MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. Cuiabá, 2008a. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/2155/#/p:3/e:2155>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Lei complementar nº 327, de 22 de agosto de 2008**. Cria o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural – MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. Cuiabá, 2008b. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1822/#/p:1/e:1822>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Lei nº 8.961, de 18 de agosto de 2008**. Cria o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural – MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. Cuiabá, 2008c. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1816/#/p:1/e:1816>. Acesso em: 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Decreto nº 1.401 de 28 de janeiro de 1997**. Regulamenta o Código Estadual do Meio Ambiente referentes ao licenciamento ambiental das atividades florestais. Cuiabá, 1997. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/11730/#/p:1/e:11730>. Acesso em 05 dez. 2021.

MATO GROSSO. Governo do estado. **Lei complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995**. Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Cuiabá, 1995. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9e97251be30935ed03256727003d2d92/589a53ac84391cc4042567c100689c20>. Acesso em: 29 jun. 2019.

MATO GROSSO; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Termo de Compromisso Ambiental: Inquérito Civil SIMP nº 011637-010/2017.** Cuiabá. 2019.

MEDEIROS, J. C.; GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 14, n. 34, p. 06-35, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/RCT143401>. Acesso em: 28 nov. 2021.

MEDEIROS, E. A.; GOMES, R. C. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 01-22, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612173987>. Acesso em: 28 nov. 2021.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009.

MINAYO, M. C. S; GOMES, S. F. D. R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **Termo de Compromisso que firmam o Ministério Público Federal e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, válido para toda a Amazônia Legal.** Brasília, 2013. (Mimeo).

MOURA, A. M.M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43.

MOURA, D. G. **Mídia e corrupção: a operação curupira na Amazônia.** 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6552/1/2006_Denise%20Gomes%20de%20Moura.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

MOURA, L. H. G. Código Florestal: elementos sobre a expressão ambiental da luta de classes no Brasil. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 9, n. 18, p. 1-25. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26959>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MULLER, P. Prefácio. *In*: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos.** Brasília: ENAP, 2021. p. 13-14.

MUSEU NACIONAL (Brasil). **O museu.** Rio de Janeiro. 2021. Disponível em: <https://museunacional.ufrj.br/dir/omuseu/omuseu.html>. Acesso em: 01 jul. 2021.

NÉDÉLEC, V.; *et al.* Evolução da ocupação do solo nos Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) no Mato Grosso. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 12. 2005. **Anais [...]** Goiânia: INPE, 2005, p. 643-

645. Disponível em:

<http://mar.te.sid.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.26.15.39/doc/643.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

NEWMAN, P. Methods for analyzing policy tools: the case of new planning instruments in the UK. **Planum: The European Journal of Planning online**, Londres, p. 1-7, 2009. Disponível em: <http://www.planum.net/methods-for-analyzing-policy-tools-the-case-of-new-planning-instruments-in-the-uk>. Acesso em: 10 mar. 2021.

NIEDERLE, P. A.; FIALHO, M. A. V.; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil - aprendizagens, esquecimentos e novidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. S009-S024, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600001>. Acesso em: 28 nov. 2021.

NIERDELE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 12, n. 23, p. 97-136, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2013v12n23p97>. Acesso em: 10 out. 2021.

OLIVEIRA, P. C. **Código Florestal Brasileiro: construção e trajetória**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1730.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2021.

OLIVEIRA, A. H. **Alberto José de Sampaio (1881-1946): Contexto, vida e obra de um conservacionista brasileiro**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História da Ciência, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/13419/1/Arthur%20Henrique%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

OLIVEIRA, A. L. A. **Políticas públicas para agricultura familiar: uma análise a partir do Projeto de Assentamento São Pedro, Município de Paranaíta-MT**. 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Programa de Pós graduação em Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/257124>. Acesso em: 10 mar. 2021.

OLIVEIRA, A. L. A.; BRUGNARA, E. Cadastro Ambiental Rural: um instrumento para evidenciar conflitos ambientais em terras indígenas? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, v. 46, p. 197-210, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/56773/35990>. Acesso em: 02 set. 2018.

OLIVEIRA, A. L. A.; SANGALLI, A. R. Instrumentos da Ação Pública: reflexões a partir do Código Florestal brasileiro (Lei 12.651/2012) e do Cadastro Ambiental Rural. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 56., 2018, Campinas. **Anais [...]** Campinas: Sober, 2018. p. 1-17.

OLIVEIRA, A. L. A.; CHECHI, L.; GOMES, J. O neoinstitucionalismo histórico e as políticas públicas ambientais: conceitos, contribuições e aplicabilidade na análise do programa assentamentos verdes. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL*, 2., 2018, Matinhos. **Anais** [...] Matinhos: Universidade Federal do Paraná, 2017. p. 782-792.

OLIVEIRA, A. L. A.; SILGUEIRO, V. F.; BUTTURI, W. Análise temporal da implementação do cadastro ambiental rural nos assentamentos rurais do estado de Mato Grosso. **Retratos de Assentamentos**. Araraquara, v. 21, p. 130-146, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2018.v21i2.320>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OLIVEIRA, A. L. A.; THUAULT, A.; BUTTURI, W. Agricultura familiar e regularização ambiental no estado de Mato Grosso. **Série Transparência Florestal**. Cuiabá, n. 7, 2016. p. 1-8. Disponível em: <https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2017/03/transp-N7-site-1.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

OLIVEIRA, P. C. **Código Florestal Brasileiro: construção e trajetória**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://r1.ufrj.br/wp/ppgcaf/wp-content/uploads/TESE%20PCO%20v2_0%20limpo.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

OLLAIK, L. G. **A implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso**: estudo comparativo de três instrumentos governamentais. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11421>. Acesso em: 10 out. 2021.

PACIFICO, D. A. **A territorialização da ação pública**: de traduces e de controversias na análise do Plano Brasil Sem Miséria Rural no norte do Estado de Minas Gerais. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2016/06/Tese-Daniela-Pacifico.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

PALIER, B., SUREL, Y. Les 'trois i' et l'analyse de l'État en action. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v.55, n.1, p. 7-32, 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

PEREIRA, A. M. C. **A lógica da ação na reforma do Código Florestal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14022014-110552/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2021.

PERES, I. K. **Conflitos nas políticas ambientais**: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências)

– Centro de Energia Nuclear na Agricultura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-19042016-092527/pt-br.php>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PICOLOTTO, E. L. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **Revista Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. S063-S084, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600004>. Acesso em: 28 set. de 2021.

PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política. **Ideias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/55669/Downloads/iraimundo,+rev-ideias-a6-n2-dossie-13-traducao-paula%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/55669/Downloads/iraimundo,+rev-ideias-a6-n2-dossie-13-traducao-paula%20(1).pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

PINTO, L. F. G.; *et al.* Código florestal: a abrangência e os vazios do CAR - quanto e quem falta. **Sustentabilidade em debate**, Piracicaba, n. 8, p. 1-15, 2018. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5b7ea062689cd_sustentabilidade_codigo_florestal.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

RAJÃO, R. *et al.* **Uma breve história da legislação florestal brasileira**: contém a Lei nº 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos. Florianópolis: Expressão, 2021.

RAYNAUT, C. **As relações ser humano/natureza**: arqueologia social de uma ruptura. Conferência ministrada no Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento/ UFPR. Curitiba: UFPR, 2006.

REBELO, A. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados**. Brasília. 2018.

REIS, R. **Indicadores de desenvolvimento rural em municípios da região norte do estado de Mato Grosso**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia) – Graduação em Agronomia. Universidade do Estado de Mato Grosso, Alta Floresta, 2020.

RESENDE, K. M. **Legislação florestal brasileira**: uma reconstituição histórica. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/3383>. Acesso em: 10 mar. 2021.

RESENDE, K. M. **Legislação Florestal Brasileira**: uma reconstituição histórica. Lavras: Ufla, 2006.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa Social**: Métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.32>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ROCHA, I. A. *et al.* O princípio da informação no cadastro ambiental rural e o planejamento de políticas públicas. **P2P & INOVAÇÃO**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 101-117, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21721/p2p.2021v7n1.p101-117>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P.A. (ed.). **Theories of the Policy Process**, Colorado: Westview Press, 207, p. 189-220.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. *In*: SALAMON, L. M. (ed.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: University press, 2002. p. 1611-1674.

SALES, L. T. **Território retireiro em disputa**: cerca que divide e a perda do território de uso comunal dos Retireiros e Retireiras do Araguaia no Mato Grosso. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33842/1/2018_LidianeTavernySales.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

SAMPAIO, A. J. A 1ª Conferência Brasileira de Proteção à Natureza. **Revista Nacional de Educação**. n 18-19, 1934. (Mimeo).

SANCHES, A. C. *et al.* Descentralização da gestão ambiental no Brasil: análise histórica dos principais momentos do processo. **Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 14, n. 2, p. 51-67, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25112/rgd.v14i2.1136>. Acesso em: 29 nov. 2021.

SANTOS, F.P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8211>. Acesso em: 28 nov. 2021.

SANTOS, L. A.; **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.repositorio.unb.br/handle/10482/1483>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SCHETTINO, L. F. *et al.* J. O novo Código Florestal brasileiro e a reformulação da visão de sustentabilidade. **ACSA - Agropecuária Científica no Semiárido**, Patos, v.14, n.3, p.228-233, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.30969/acsa.v14i3.1032>. Acesso em: 10 out. 2021.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, 2014. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/20857>. Acesso em: 10 out. 2021.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-50.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de solução. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SÉGUIN, E.; CARRERA, F. **Lei dos Crimes Ambientais**. Rio de Janeiro: Esplanada, 1999. 236p.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Cadastro Ambiental Rural** - Boletim Informativo|Abril 2021. Dados declarados até 31 de dezembro de 2020. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/numeros-do-car-centro>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R. Introdução. *In*: SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R. (org.). **Mudanças no Código Florestal Brasileiro**: Desafios para a implementação da nova lei. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-20.

SILVA, F. C. N. **A História do Cotidiano de Lucas do Rio Verde do Início de sua Colonização à sua Emancipação**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2010.

SILVA, F. O. **Matas folheadas**: imprensa, práticas letradas e sociabilidade de proteção à natureza na Revista Florestal (1929-1949). 2017. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/13843>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SILVA, F. O. Quando os “amigos das árvores” se (re)unem... A rede de sociabilidade florestal dos anos de 1930. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 16, 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPUH, 2014, p. 1-10.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndios**: Efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

SILVA, M. A. B. Agricultura e Colonização no Rio Grande do Sul da Segunda Metade do Século XIX (1850-1889). *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. **Anais** [...] São Paulo: ANPUH, 2011. p. 1-16. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300739249_ARQUIVO_AgriculturaColonizacaoANPUH.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.

SIMON, H. A. Pesquisa Política: a estrutura da tomada de decisão. *In*: EASTON, D (org.). **Modalidades de análise de política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 24-36.

SIMONSEN, R. C. **História econômica do Brasil: 1500-1820**. Brasília: Senado Federal. 2005.

SIQUEIRA, M. I. Considerações sobre ordem em colônias: as legislações na exploração do pau-brasil. **CLIO**, v. 29.1, p. 1-17, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24300>. Acesso em: 10 out. 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 10 out. 2021.

SPAROVEK, G. *et al.* A revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 111-135, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/QSskmQH9b4cfSYkJrwCWKbb/?format=pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

TECCHIO, A. *et al.* Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Territorio Meio Oeste Contestado. **Iconos**, Quito, n. 53, p. 105-125, 2015. Disponível em: <http://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/2926243>. Acesso em: 10 out. 2021.

TEIXEIRA, F. S. **Desembargador Osny Duarte Pereira: Uma Visão Ambiental e Nacionalista do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1029722/Osny+Duarte+Pereira+-+artigo.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T.; TRENNEPOHL, N. **Infrações ambientais: comentários ao decreto 6.514/2008**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

VARELA, A. G.; LOPES, M. M.; FONSECA, M. R. F. da. As atividades do naturalista José Bonifácio de Andrada e Silva em sua 'fase portuguesa' (1780-1819). **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**. Rio de Janeiro. v.11 n.3, p. 685-711, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702004000300008>. Acesso em: 15 fev. 2022.

VIANA, M. B.; ARAÚJO, S. M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. *In*: GANEM, R. S. (org.). **Conservação da**

Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p. 139-176.

VIEIRA NETO, P. **Estatística Descritiva: Conceitos Básicos.** 2004. Disponível em: http://uni.educacional.com.br/up/59960001/3103751/Apos_Est_I_Fev04_C1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014. Disponível: 10.20396/tematicas.v22i44.10977. Acesso em: 5 dez. 2021.

VIOLA, E. O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecolopolítica. *In*: PADUA, J. A. *et al.* (org.). **Ecologia & Política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. p. 63-109.

WAINER, A. H. Legislação Ambiental Brasileira: Evolução Histórica do Direito Ambiental. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 30, n. 118, p. 191-206, 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176003>. Acesso em: 03 jan. 2021.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como um espaço de vida:** reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

WANDERLEY, M. N. D. Raízes históricas do campesinato brasileiro. *In*: TEDESCO, J. C. (org.). **Agricultura familiar:** realidades e perspectivas. Passo Fundo: EDIUPF, 1999, p. 23-56.

WANDERLEY, N. B. W. **Um saber necessário:** os estudos rurais no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp. 2011.

WHITAKER, D. C. A. **Sociologia Rural:** questões metodológicas emergentes. Presidente Venceslau: Letras a margem, 2002.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA A FEDERAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

Doutoranda: Ana Luisa Araújo de Oliveira

Título da Pesquisa: O Código Florestal no âmbito da agricultura familiar: uma análise a partir da construção dos Instrumentos da Ação Pública no Brasil e no estado de Mato Grosso

Antes da entrevista

- a) Cumprimentos e apresentação pessoal;
- b) Apresentação da pesquisa;
- c) Data da entrevista:

Durante a entrevista

a) Identificação do entrevistado (a)

1. Entrevistado (a):
2. Organização a qual está vinculado (a):
3. Cargo ocupado na data da entrevista:
4. Cargo ocupado até dezembro de 2018 (recorte temporal da pesquisa):
5. Informações sobre a trajetória de vida, a formação e o trabalho desenvolvido:
6. Contribuições para a revisão do Código Florestal?

a) A criação/escolha do CAR e do PRA como instrumentos da ação pública no Código Florestal

1. Por que esses instrumentos (CAR e PRA) foram criados? (Solicitar a descrição do contexto de criação dos instrumentos.)
2. Como chegou-se ao entendimento de que os instrumentos seriam necessários?
3. Como surgiu a ideia de criar estes instrumentos?
 - 3.1. Qual é a origem dessa ideia?
4. Qual era o interesse envolvido na criação do CAR e do PRA?
5. Quais normas foram discutidas na criação do CAR e do PRA?
6. Como era considerada a agricultura familiar na época da criação do CAR e do PRA?
 - 6.1. Quem eram os atores que participaram dessa discussão?
 - 6.2. Quais ideias defendiam?

b) Atuação na construção dos instrumentos CAR e PRA no SICAR

1. Na sua opinião, quem foram os atores responsáveis pela construção do CAR e do PRA no SICAR?
2. O que você e/ou sua organização defenderam durante o processo de construção do CAR e do PRA?
 - 2.1 Qual é a postura defendida nesse momento pela instituição?
3. Qual estratégia foi adotada para que as ideias defendidas tivessem peso na construção desses instrumentos?
4. Quais ações prioritárias foram definidas para a construção do CAR e do PRA?
 - 4.1 Como elas foram definidas?
5. Como foram as reuniões para a construção do CAR e do PRA?
 - 5.1 Quem participava das reuniões?
6. Qual a pauta defendida pelos diferentes atores sociais?
 - 6.1 Que posicionamentos estavam em debate?
7. Como foram instituídos os regramentos dos instrumentos?
 - 7.1 Algum desses regramentos foi objeto de maior discussão entre os atores? (Quais e por quê?)
 - 7.2 Em quais deles houve maiores acordos? (Solicitar a descrição do contexto dos acordos)
8. O que favoreceu (ou dificultou) para que as reivindicações da sua organização fossem ou não atendidas no momento da construção dos instrumentos?
9. Quais regras foram consideradas na construção dos Instrumentos CAR e PRA?
 - 9.1 Qual critério adotado na seleção dessas regras?

c) Sobre a agricultura familiar nos instrumentos CAR e PRA no SICAR

1. Como ocorreu a discussão sobre a agricultura familiar na construção do CAR e do PRA no SICAR?
 - 1.1. Como chegou-se à conclusão de definir um tratamento diferenciado para a agricultura familiar no momento de adesão a estes instrumentos?
2. Em que espaços/locais/comissões essas discussões aconteceram?
 - 2.1. Como estes espaços/locais/comissões foram definidos?
 - 2.2. Quais eram os critérios para a participação nesses espaços/locais/comissões de discussão?
3. Quem foram os atores que participaram desta discussão?
 - 3.1. O que estes atores defendiam? (*Solicitar detalhes sobre os interesses dos atores*)
 - 3.2. As pautas foram aceitas?
Se sim, como essas pautas foram abordadas/contempladas nos instrumentos?
Se não, por quê?
4. Por que você e/ou sua organização decidiram participar do processo de construção do CAR e do PRA?
 - 4.1. Qual a pauta defendida por você e/ou sua organização?
 - 4.2. Essa pauta foi aceita?
Se sim, como essas pautas foram abordadas/contempladas nos instrumentos?
Se não, por quê?
6. Como a agricultura familiar é tratada nos marcos legais do CAR e do PRA?
 - 6.1. Quais normas são voltadas especificamente para a agricultura familiar no CAR e no PRA?
 - 6.2. Quais critérios são utilizados para definir (e identificar) a agricultura familiar nestes instrumentos?
 - 6.3. Você considera esses critérios suficientes para identificar a agricultura familiar brasileira? Por quê?
7. Quais resultados (*positivos e negativos*) são observados na agricultura familiar a partir das normas do CAR e PRA?
8. As normas abarcam a heterogeneidade da agricultura familiar na implementação dos instrumentos do Código Florestal? Em caso afirmativo, de que maneira? Em caso negativo, quais seriam as limitações?
9. Existe influência dessas normas sobre o desenvolvimento da agricultura familiar? Em caso afirmativo, que tipo de influência ocorre?

Após a entrevista

- a) Agradecimentos!
- b) Colocar-me à disposição para esclarecimentos futuros e para o retorno dos resultados da pesquisa.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA O ESTADO DE MATO GROSSO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

Doutoranda: Ana Luisa Araújo de Oliveira

Título da Pesquisa: O Código Florestal no âmbito da agricultura familiar: uma análise a partir da construção dos Instrumentos da Ação Pública no Brasil e no estado de Mato Grosso

Antes da entrevista

- d) Cumprimentos e apresentação pessoal;
- e) Apresentação da pesquisa;
- f) Data da entrevista:

Durante a entrevista

b) Identificação do entrevistado (a)

- 7. Entrevistado (a):
- 8. Organização a qual está vinculado (a):
- 9. Cargo ocupado na data da entrevista:
- 10. Cargo ocupado até dezembro de 2018 (recorte temporal da pesquisa):
- 11. Informações sobre a trajetória de vida, a formação e o trabalho desenvolvido:
- 12. Contribuições para a revisão do Código Florestal?

b) A criação/escolha do CAR e do PRA como instrumentos da ação pública no Estado de Mato Grosso

- 1. Por que esses instrumentos (CAR e PRA) foram criados? (Solicitar a descrição do contexto de criação dos instrumentos.)
- 2. Como chegou-se ao entendimento de que os instrumentos seriam necessários?
- 3. Como surgiu a ideia de criar estes instrumentos?
 - 3.1. Qual é a origem dessa ideia?
- 4. Qual era o interesse envolvido na criação do CAR e do PRA?
- 5. Quais normas foram discutidas na criação do CAR e do PRA?
- 6. Como era considerada a agricultura familiar na época da criação do CAR e do PRA?
 - 6.1. Quem eram os atores que participaram dessa discussão?
 - 6.2. Quais ideias defendiam?

c) Transição de sistemas em Mato Grosso

- 1. Quais os motivos que levaram MT a deixar o sistema estadual (SIMLAM) e aderir ao sistema federal (SICAR)?
 - 1.1. Como esta decisão foi tomada?
 - 1.2. Quais atores participaram dessa tomada de decisão?
 - 1.3. Quais ideias estes atores sociais defenderam? E quais interesses?
 - 1.4. Quais regras foram consideradas para essa tomada de decisão?
- 2. Quais os motivos que levaram MT a deixar o sistema federal (SICAR) e desenvolver um novo sistema estadual (SIMCAR)?
 - 2.1. Como esta decisão foi tomada?
 - 2.1. Quais atores participaram dessa tomada de decisão?
 - 2.3. Quais ideias estes atores sociais defenderam? E quais interesses?
 - 2.4. Quais regras foram consideradas para essa tomada de decisão?

d) Atuação na construção dos instrumentos CAR e PRA no SIMCAR

- 10. Na sua opinião, quem foram os atores responsáveis pela construção do CAR e do PRA no SIMCAR?
- 11. O que você e/ou sua organização defenderam durante o processo de construção do CAR e do PRA?
 - 11.1 Qual é a postura defendida nesse momento pela instituição?

12. Foram adotadas estratégias por parte da sua organização para que as ideias defendidas tivessem peso na construção desses instrumentos? Em caso afirmativo, quais?
13. Quais ações prioritárias foram definidas para a construção do CAR e do PRA?
 - 13.1 Como elas foram definidas?
14. Como foram as reuniões para a construção do CAR e do PRA?
 - 14.1 Quem participava das reuniões?
15. Qual a pauta defendida pelos diferentes atores sociais?
 - 15.1 Que posicionamentos estavam em debate?
16. Como foram instituídos os regramentos dos instrumentos?
 - 16.1 Algum desses regramentos foi objeto de maior discussão entre os atores? (*Quais e por quê?*)
 - 16.2 Em quais deles houve maiores acordos? (*Solicitar a descrição do contexto dos acordos*)
17. O que favoreceu (ou dificultou) para que as reivindicações de sua organização fossem ou não atendidas no momento da construção dos instrumentos?
18. Quais regras foram consideradas na construção dos Instrumentos CAR e PRA?
 - 18.1 Qual critério adotado na seleção dessas regras?

d) Sobre a agricultura familiar nos instrumentos CAR e PRA no SIMCAR

1. Como ocorreu a discussão sobre a agricultura familiar na construção do CAR e do PRA no SIMCAR?
 - 1.1. Como chegou-se à conclusão de definir um tratamento diferenciado para a agricultura familiar no momento de adesão a estes instrumentos?
2. Em que espaços/locais/comissões essas discussões aconteceram?
 - 2.1. Como estes espaços/locais/comissões foram definidos?
 - 2.2. Quais eram os critérios para a participação nesses espaços/locais/comissões de discussão?
3. Quem foram os atores que participaram desta discussão?
 - 3.1. O que estes atores defendiam? (*Solicitar detalhes sobre os interesses dos atores*)
 - 3.2 As pautas foram aceitas?

Se sim, como essas pautas foram abordadas/contempladas nos instrumentos?

Se não, por quê?
4. Por que você e/ou sua organização decidiram participar do processo de construção do CAR e do PRA?
 - 4.1. Qual a pauta defendida por você e/ou sua organização?
 - 4.2. Essa pauta foi aceita?

Se sim, como essas pautas foram abordadas/contempladas nos instrumentos?

Se não, por quê?
6. Como a agricultura familiar é tratada nos marcos legais do CAR e do PRA?
 - 6.1. Quais normas são voltadas especificamente para a agricultura familiar no CAR e no PRA matogrossense?
 - 6.2. Quais critérios são utilizados para definir (e identificar) a agricultura familiar nestes instrumentos?
 - 6.3. Você considera esses critérios suficientes para identificar a agricultura familiar matogrossense? Por quê?
7. Quais resultados (*positivos e negativos*) são observados na agricultura familiar a partir das normas do CAR e do PRA?
8. As normas abarcam a heterogeneidade da agricultura familiar na implementação dos instrumentos do Código Florestal? Em caso afirmativo, de que maneira? Em caso negativo, quais seriam as limitações?
9. Existe influência dessas normas sobre o desenvolvimento da agricultura familiar? Em caso afirmativo, que tipo de influência ocorre?

Após a entrevista

- c) Agradecimentos!
- d) Colocar-me à disposição para esclarecimentos futuros e para o retorno dos resultados da pesquisa.