

**PÓS GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso)

Andréa Aguiar Azevedo

Tese de Doutorado

Brasília – DF, junho/ 2009



Universidade de Brasília - UNB
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Legitimação da insustentabilidade?
Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais
- SLAPR (Mato Grosso)

Andréa Aguiar Azevedo

Orientador: Dr. Carlos Hiroo Saito

Tese de Doutorado

Brasília – DF, junho/ 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Legitimação da insustentabilidade?
Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais
- SLAPR (Mato Grosso)

Andréa Aguiar Azevedo

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovada por:

Dr. Carlos Hiroo Saito (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/ UnB)
(orientador)

Dr. Marcel Bursztyn (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/ UnB)
(examinador interno)

Dr. Saulo Rodrigues Pereira Filho (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/ UnB)
(examinador interno)

Dr. José Elias Vicente Bernardi (Universidade de Brasília/ Planaltina)
(Examinador externo)

Dra. Ana Paula Ferreira de Carvalho (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA)
(examinadora externa)

Brasília – DF, 26 de junho de 2009

*Ao Lucas
À Gabi
Ao Gui
Ao Rafa
À Ju*

*Ao meu pai Célio
A minha mãe Maria Tereza*

*A todas as pessoas que trabalham na
Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso,
que acreditam que podem fazer a diferença
na gestão pública do meio ambiente*

AGRADECIMENTOS

A minha família, principalmente meus filhos e filhas pela eterna paciência e pelas constantes ausências;

Ao meu companheiro Lucas, pela sua solidariedade, amor e amizade em todos os momentos, sobretudo naqueles nos quais, tenho certeza, fiquei muito chata, mas ele demonstrou uma “super paciência” comigo! Aos meus pais pelo apoio no cuidado com as crianças. Às tias Lúcia e Regina, pela força e vibração constante!!

A CAPES pelo apoio da bolsa e pela bolsa sanduíche recebida;

A FAPEMAT (Fundação de Amparo a Pesquisa de Mato Grosso) pelo apoio na realização da pesquisa de campo;

Ao Carlos Saito, meu orientador, que me acolheu em um momento delicado da tese e foi decisivo na redação e na construção cuidadosa da(s) abordagem(s) teórica(s). Meu agradecimento vai para além da orientação, alcança a admiração pelo educador sensível e generoso que ele é.

Ao Richard Pasquis que me ajudou em uma grande parte desse processo com orientações e apoio profissional.

A toda equipe de funcionários do Centro de Desenvolvimento Sustentável que sempre me atendeu com muita presteza. Destaco especialmente o Antônio e a Norma.

Aos professores do CDS pelo carinho e amizade, de modo especial agradeço Marcel, Drummond, Laura, Fernando Scardua e Maria Augusta.

A toda equipe do Woods Hole Research Center que me acolheu tão bem nos cinco meses nos quais estive por lá. De modo especial agradeço a Daniel Nepstad, a Paul Lebreve, a Georgia Carvalho, a Frank Mary e a Wendy Kingerlee.

A toda equipe da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, na qual estagiei por dois meses. Destaco meus sinceros agradecimentos ao André Baby, ao Afrânio Migliari ao Gabriel Mancilla, a Gisele Belém e aos secretários e estagiários da SGF.

Aos meus colegas de doutorado. O tempo que convivi com a minha turma foi muito especial. De colegas, muitos se tornaram amigos, especialmente: Jane, Camila, Ferraro, Emma, Pedro, Márcio e Severiano.

A SEMA, INCRA e GLOBALSAT por fornecerem as bases georreferenciadas que propiciaram a extração de grande parte dos dados para o trabalho.

As pessoas que me ajudaram no cotidiano da construção da tese, me passando informações (Gabriel, André, Giselle), trocando ideias (Antônio João e Ferraro), fazendo mapas (Toninho), me ajudando com a estatística (Rogério -UFMG), corrigindo os textos (Arlete). Valeu mesmo!

Aos meus amigos e amigas da Rede Mato-grossense de Educação Ambiental (REMTEA), pelo carinho, respeito e aprendizagem constante nesse período. De modo especial agradeço à Regina, Michelle Jaber, Michele Sato e Heitor Medeiros.

Aos meus companheiros e companheiras de lutas da ARPA, que acreditam num futuro socioambiental diferente do que vivemos. Aos queridos Jorge, Joelma, Flávia e Paulo José, muito grata pela paciência e por segurarem as minhas ausências.

Aos meus amigos e amigas de Rondonópolis que tiveram paciência de agüentar minhas eternas negativas aos inúmeros convites recebidos!! Beijos especiais a Dani, a Duda, a Cristiane, Claudia e Patricia, que vivenciaram mais de perto esse período!

*Há um tempo em que é preciso abandonar
as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo,
e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares.
É o tempo da travessia: e se não ousarmos fazê-la,
teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.*

(Fernando Pessoa)

Irmãos da lua

*Somos todos irmãos da lua
Moramos na mesma rua
Bebemos no mesmo copo
A mesma bebida crua
O caminho já não é novo
Por ele é que passa o povo
Farinha do mesmo saco
Galinha do mesmo ovo
Mas nada é melhor, que a água
A terra é a mãe de todos
O ar é que toca o homem
E o homem maneja o fogo
E o homem possui a fala
E a fala edifica o canto
E o canto repousa a alma
Da alma depende a calma
E a calma é irmã do simples
E o simples resolve tudo
Mas tudo na vida às vezes
Consiste em não se ter nada*

(Renato Teixeira)

RESUMO

Mato Grosso, junto à opinião pública nacional e internacional, se destaca por ser considerado o estado com maior extensão de área desmatada nos últimos 15 anos (1992-2007) em decorrência do avanço da fronteira agropecuária. Esse fato, entre outros, gerou um mal estar político no estado e precipitou a descentralização de parte da política florestal em 1999, antes, sob a competência federal. Em 2000, foi criado o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR), que teve como novidade a utilização da tecnologia de Sensoriamento Remoto e do Sistema de Informações Geográficas no Licenciamento das Propriedades. Nesse trabalho, avaliaram-se os resultados dessa política, bem como o processo de seu desenvolvimento, a motivação e os conflitos de sua implementação num estado como o Mato Grosso, que também se destaca pela sua elevada produção agropecuária. O período de análise foi de 2000 a 2008. Percebe-se que, a despeito da descentralização, não houve um processo organizado de participação com a comunidade local para implementação e/ou modificação da política, qualificando-se como uma “descentralização centralizada” no corpo burocrático do estado. Sobre os resultados da política refletidos nos desmatamentos no estado, percebe-se que praticamente não houve diferença na quantidade de desmatamento dentro e fora do SLAPR nesse período, não fosse pela legalidade daqueles que ocorreram dentro do Sistema, fora das Reservas Legais. O pico dessa legalidade ocorreu em 2002, quando 71% dos desmatamentos acima de 200 hectares no estado foram autorizados. Esses resultados, além das diversas entrevistas realizadas com os atores envolvidos na formulação do SLAPR, atestam que havia um “projeto econômico” por trás da implementação do Sistema que, no limite, legitimaria a produção do estado, com a utilização de uma política ambiental “eficaz”. A tecnologia envolvida na política simbolizava ao mesmo tempo “controle do estado” e “transparência” diante do “mundo globalizado”, que precisava de garantias sobre a legalidade dos produtos oriundos no estado. Contudo, a partir de 2003, esse projeto econômico se interrompe, para dar lugar ao vertiginoso aumento de desmatamento que ocorreu no estado. A partir de então, os resultados da política se mostram deficitários em diversos aspectos, já que a legalidade dos desmatamentos autorizados pela SEMA chega a 4% do total realizado no estado em 2007. Essa dificuldade de compreensão desse projeto econômico pelo setor produtivo e pelo novo governo do estado, a partir de 2003, refletiu negativamente no SLAPR e expôs de forma mais veemente os conflitos em torno da conservação das áreas privadas no estado. Os principais conflitos acontecem em torno do passivo ambiental existente e da quantidade de Reserva Legal em área de floresta e, para tentar solucioná-los, o governo do estado cria, em 2008, uma lei – o Mato Grosso Legal – que divide o SLAPR em duas partes, prorrogando a legalização dos passivos da Reserva Legal. Esse novo “projeto econômico” (de adequação) supera o anterior quando não só legitima a produção, mas também a forma de ocupação do estado. A ideia é “regularizar” todas as propriedades rurais do estado da forma como elas estão, mesmo as que foram desflorestadas ilegalmente após 2000. A política ambiental, portanto, se transforma numa “política de adequação” aos interesses dos grupos hegemônicos, dentro de uma abordagem de Desenvolvimento Sustentável retórico, utilizado como ideologia na justificação e legitimação dessa forma de produção, além de ser utilizada como instrumento de busca de consenso em torno da “hegemonia ambiental” pelo agronegócio.

Palavras Chaves: política ambiental; descentralização; Reserva Legal; desmatamento; desenvolvimento sustentável; Mato Grosso; Amazônia Legal, sustentabilidade.

ABSTRACT

Mato Grosso continues to be a must in the domestic and foreign media since it has been considered the Brazilian state with the largest deforested area in the last 15 years (1992-2007) due to the enlargement of the agribusiness field. This fact, among others, has generated a political discomfort in the state and it has generated a process of decentralization of part of the foresting policy in 1999, previously conducted by the federal government. In 2000, the Rural Properties Environmental Licensing System (SLAPR, in Portuguese) was created, and it brought out the use of remote sensor technology as well as a geographical information system in properties licensing. For some time, the results of such policy were analyzed along with its development process, the reasons and conflicts for its use in the state of Mato Grosso, which is also known for its high cattle raising production. The period of analysis was from 2000 to 2008. It was clear that, despite decentralization, there was not an organized process of participation with the local community in order to implement and/or modify such policy, becoming a “centralized decentralization” in the bureaucratic body of the state. As to the result of the policy reflected in the deforestation rates in the state, it was plain to see that there was no difference in the amount of deforestation inside and outside SLAPR during this time, except those legal cases that occurred in the system, outside the legal reserves. The top of such legal affair occurred in 2002, when 71% of the deforestation above 200 hectares in the state was authorized. These results, and the interviews with the people involved in the creation of the SLAPR, show that there was an “economical plan” behind the implementation of the system that, somehow, would legitimate the production of the state, by means of an “effective” environmental policy. The technology involved in the policy symbolized both “state control” and “transparency” to the “globalized world”, which demanded guarantees over the legal origin of the products from the state. However, from 2003 on, this economical project ceased, leaving ground to the grand increase in the deforestation rate in the state. Since then, the policy results have been defective in many aspects, since the legal condition in the deforestation rate authorized by SEMA reached 4% of the total carried out in the state in 2007. Such difficulty in understanding this economical project by the productive sector and the new state government staff, from 2003 on, caused a negative reaction in the SLAPR and exposed more accurately the conflicts over the conservation of private areas in the state. The main conflicts occurred over the existing environmental liabilities and the quantity of legal reserves in forest areas and, to try to solve it, the state government created, in 2008, a law – the Legal Mato Grosso – that divides SLAPR in two sections, postponing the official acceptance of the legal reserves liabilities. This new “economical project” (of adaptation) exceeds the previous one because it not only legitimates the production but also the occupation style of the state. The idea is to “make official” every state rural property the way they are now, even those that were illegally deforested after the year 2000. The environmental policy has become an “adaptation policy” to the interests of hegemonic groups, in an approach of rhetorical sustainable development, used as an ideology to justify and legitimate such form of production, and it is also used as a means to reach consensus over the “environmental hegemony” generated by agribusiness.

Keywords: environmental policy; decentralization; legal reserve; deforestation; sustainable development; state of Mato Grosso; the Legal Amazon, sustainability

RESUMÉ

Le Mato Grosso, d'après l'opinion publique nationale et internationale, se distingue comme l'état avec la plus grande déforestation depuis les 15 dernières années (1992 – 2007) en conséquence de l'expansion de l'agriculture et de l'élevage. Ce fait, entre autres a provoqué un malaise politique dans l'état, et a accéléré la décentralisation d'une partie de la politique de déboisement en 1999 qui, au paravant était sous la compétence fédérale. En 2002 fut créé le « Sistema de Licenciamiento de l'environmento des propiedades rurales » (SLAPR), qui a eu comme nouveauté l'utilisation de la technologie de « Sensoriamento Remoto » et du Système d'informations Géographiques dans le licenciamiento des Propriétés. Dans ce travail ont été évalués les résultats de cette politique, aussi bien que le processus de son développement, la motivation et les conflits de son implantation dans un état comme le Mato Grosso, qui par ailleurs se détache par la production agricole et l'élevage. La période d'étude a été de 2000 à 2008. On aperçoit que malgré la décentralisation, il n'a pas été organisé un processus de participation de la communauté locale pour l'implantation et/ou la modification de la politique, qualifiée comme une « décentralisation centralisée » dans l'administration de l'état. Concernant les résultats de la politique qui se reflètent dans la déforestation de l'état on aperçoit qu'il n'y pratiquement pas eu de différences dans la quantité de déboisement à l'intérieur et en dehors du SLAPR pendant cette période, excepté par la légalité de celles qui ont eu lieu dans le Système, en dehors des Réserves Légales. Le point maximum/ *le plus haut* de cette légalité s'est passé en 2002, lorsque 71% de déforestation au dessus de 200 hectares a été autorisée dans l'état. Ces résultats, en plus des diverses interviews réalisés avec les auteurs impliqués dans la formulation du SLAPR, attestent qu'il y avait un « projet économique » derrière l'implantation du Système qui, bien qu'à la limite, légitimait la production de l'état, avec l'utilisation d'une politique environnementale « efficace ». La technologie impliquée dans la politique symbolise en même temps « contrôle de l'état » et « transparence » face au « monde globalisé » qui avait besoin de garanties pour la légalité des produits venus de l'état. Cependant, à partir de 2003, ce projet économique s'est interrompu pour faire place à l'augmentation vertigineuse de la déforestation qui a eu lieu dans l'état. A partir de ce moment, les résultats de la politique se présentent déficitaires dans divers aspects, déjà que la légalité du déboisement autorisée par la SEMA arrive à 4% du total réalisé dans l'état en 2007. Cette difficulté de compréhension de ce projet économique par le secteur productif et par le nouveau gouvernement de l'état, à partir de 2003, s'est relevé négativement dans le SLAPR et a plus fortement exposé les conflits à l'égard de la conservation des espaces privés dans l'état. Les conflits les plus importants se passent à l'égard des dettes existant dans l'environnement, et de la quantité de Réserve Légale dans la forêt, et pour essayer de trouver des solutions, le gouvernement de l'état a créé, en 2008, une loi – Le Mato Grosso Legal – qui sépare le SLAPR en deux parties, en prolongeant la législation des réserves légales. Ce nouveau projet économique» (d'adéquation) dépasse le précédent non seulement dans ce qui concerne la légitimité de la production, mais aussi la façon d'occuper l'état. L'idée est de « régulariser » toutes les propriétés rurales de l'état comme elles sont, y compris celles qui ont été déboisées illégalement après 2000. La politique environnementale se transforme en une « politique d'adéquation » à l'intérêt des groupes hégémoniques, d'après un abordage de Développement Durable rhétorique, utilisé comme idéologie de justification et légitimation de cette forme de production, en plus d'être utilisé comme un instrument de recherche de consensus autour de « l'hégémonie environnementale » par les affaires agraires.

Mots-clés: politique de l'environnement, décentralisation, réserve légale, déboisement (déforestation), développement durable, Mato Grosso, Amazonie Légale

RESUMEN

Mato Grosso, en el contexto de la opinión pública nacional e internacional, se destaca por estar considerada la mayor extensión de área deforestada en los últimos 15 años (1992-2007) con el transcurso del avance de la frontera agraria ganadera. Este hecho entre otros, generó un mal estar político en el estado y precipitó la descentralización por parte de la política forestal en 1999, antes, perteneciente a la competencia federal. En 2000, fue creado el Sistema de Licenciamiento Ambiental de Propiedades Rurales (SLAPR) que tuvo como novedad la utilización de la tecnología de Sensoriamiento Remoto y del Sistema de Informaciones Geográficas en el licenciamiento de las propiedades. En este trabajo, se evaluarán los resultados de esta política, así como el proceso de subdesarrollo, la motivación y los conflictos de su implementación en un estado como es Mato Grosso, que también se destaca por su producción agraria ganadera. El período de análisis fue desde 2000 a 2008. Se percibe, respecto a la descentralización, que no tuvo un proceso organizado de participación de la comunidad local para la implementación de modificaciones, denominada como una “descentralización centralizada” en el cuerpo burocrático del estado. Sobre el estado de la política reflexiva en las deforestaciones en Mato Grosso, se percibió que prácticamente no hubo diferencia en la cualidad de deforestación dentro y fuera de SLAPR en este periodo, no por la legalidad de los que sucedieron dentro del sistema, si no fuera de la Reservas Legales. El punto álgido de esta legalidad ocurrió en 1992, cuando 71% de las más de 2000 hectáreas en el estado fueron autorizadas. Los resultados, además de las entrevistas realizadas con actores envueltos en la formulación del SLAPR, afirman que existía un “proyecto económico” detrás de la implementación del Sistema, hasta que se legalizara la producción del estado, con la utilización de una política ambiental “eficaz”. La tecnología involucrada en la política simbolizaba al mismo tiempo “el control del estado” y “la transparencia delante del mundo globalizado”, que estaría necesitando garantías para la legalidad de los productos oriundos en el estado de Mato Grosso. Sin embargo, a partir de 2003, este proyecto económico se interrumpe, para dar lugar a la vertiginosa deforestación que sucede en el estado. A partir de entonces, los resultados de la política muestran un déficit en diversos aspectos, ya que la legalidad de las deforestaciones autorizadas por SEMA llega al 4% del total realizado en el estado en 2007. La dificultad de comprensión de este proyecto económico por el sector productivo y por el nuevo gobierno del estado, a partir de 2003, retrocedió negativamente en SLAPR y expuso de la forma más enérgica los conflictos en torno de la conservación de las áreas privadas en el estado. Los principales conflictos suceden en torno de la inercia ambiental existente y de la cantidad de Reserva Legal en el área de floresta y, para intentar solucionarlos, el gobierno de este estado crea, en 2008, una ley – Mato Grosso Legal - que divide el SLAPR en dos partes, prorrogando la legalización de los pasivos RL. Este nuevo “proyecto económico” (de adaptación) supera al anterior no solamente en la legítima producción, como también en la forma de ocupación del estado. La idea es “regularizar” todas las propiedades rurales del estado conforme ellas están, hasta las que fueron deforestadas ilegalmente después de 2000. La política ambiental se transforma en una “política de adaptación” a los intereses de los grupos de supremacía, dentro de una aproximación de Desarrollo Sustentable elocuente, utilizando como ideología la justa y auténtica forma de producción, además de ser utilizada como instrumento de búsqueda de concordancia de ideas en torno de la “supremacía ambiental” por el agro-negocio.

Palabras claves: política ambiental, descentralización, reserva legal, deforestación, desarrollo sostenible, Mato Grosso, Amazonía legal, sostenibilidad.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama mostrando a relação entre as perguntas e os eixos norteadores do trabalho.....	27
Figura 1.2 – Linha do tempo com identificação dos principais eventos políticos no decorrer do período de análise	34
Figura 1.3: Quantidade de usuários do SLAPR conforme categoria de respondentes dos questionários aplicados na SEMA	38
Figura 1.4 Etapas metodológicas do trabalho, a partir de dados do SIG e analógicos do banco de dados SEMA e INCRA	40
Figura 2.1: Diagrama proposto por Muller (2000), sobre as possibilidades do Desenvolvimento Sustentável.....	49
Figura 2.2 – Diagrama identificando possíveis formas híbridas de governança	58
Figura 2.3 – Sistema mostrando os documentos originários do Licenciamento Ambiental Único emitidos pela SEMA a partir de 2006.....	70
Figura 3.1- Variação de estoques de carbono, chuva e espécies nativas como função da perda de florestas.....	78
Figura 3.2 Modelo conceitual usado por Angelsen & Kaimowitz (1999) para análise dos fatores que determinam o desmatamento.....	83
Figura 3.3 - Conexões econômicas acentuadas a partir de 2002, que contribuíram para o aumento do desmatamento na Amazônia.....	90
Figura 3.4 – Incremento do rebanho bovino e soja no estado de Mato Grosso (1970 -2004).	95
Figura 3.5 – Gráfico A: Evolução na participação relativa da criação de cabeças de gado no estado do Mato e na Amazônia Legal (sem o Mato Grosso); Gráfico B: Evolução na participação relativa da produção de soja (em mil toneladas) no estado do Mato Grosso e na Amazônia Legal (sem o Mato Grosso).....	96
Figura 3.6 - Composição do PIB na Amazônia Legal em 2004	97
Figura 4.1. Comparação dos desmatamentos do Mato Grosso com os outros estados da Amazônia Legal de 1988 a 2006.....	104
Figura 4.2. Proporção do desmatamento do MT em relação ao total da Amazônia Legal (fora o MT) de 1988 a 2007.....	105
Figura 4.3:. (A) municípios mais desmatados no estado até 1999 (em números absolutos); (B) municípios mais desmatados no estado de 2000 a 2007 (em números absolutos).....	107
Figura 4.4 Dinâmica de desmatamento do estado do MT e a média de desmatamento referente ao período de 1994 a 2007.	109
Figura 4.5 - Comparação da proporção do saldo das aplicações dos fundos constitucionais (FCO e FNO) por porte de tomador (em relação ao total) nos estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia, no ano de 2007.....	110
Figura 4.6 - Localização dos desmatamentos absolutos (em hectares) de acordo com o período. (A): 1194-1997; (B):1998-2002; (C): 2003-2005; (D): 2006-2007.....	115
Figura 4.7 Rentabilidade de boi e soja por hectare <i>versus</i> valores anuais de desmatamento em Mato Grosso	117

Figura 4.8: Comparação entre o desmatamento relativo no MT e no resto da Amazônia Legal	118
Figura 4.9 Liberação de crédito via FCO (custeio e investimento) para o estado do Mato Grosso ...	120
Figura 4.10 Mapa com topologia Radam- Brasil original identificando os possíveis municípios de avanço da fronteira agrícola, segundo a opinião dos entrevistados(Diálogos)	124
Figura 5.1– Sistema mostrando o ciclo das políticas públicas	129
Figura 5.2 - Instituições e programas envolvidos na elaboração/financiamento/execução do SLAPR	138
Figura 5.3 – Regiões mais e menos afetadas pelas campanhas da ex- FEMA em 2000 e 2001	140
Figura 5.4– Atores iniciais envolvidos na percepção e colocação do problema do desmatamento na agenda pública do estado do MT	147
Figura 6.1. Visão geral do Mato Grosso, com Terras Indígenas, Unidades de Conservação da Natureza e propriedades do SLAPR até 2006.....	161
Figura 6.2: Distribuição das áreas licenciadas de 2000 a 2006 por bioma	164
Figura 6.3. (A) Dinâmica anual de entrada das propriedades na base do SLAPR em números absolutos; (B) Proporção entre licenciamento e cadastramento até 2007.	168
Figura 6.4 Comparação entre a quantidade de funcionários SGF e número de licenças liberadas anualmente.....	173
Figura 7.1 Quantidade de desmatamentos ocorridos dentro das propriedades licenciadas até 2006	190
Figura 7.2: Carta imagem exemplificando propriedade licenciada que não desmatou o que lhe foi autorizado legalmente pela SEMA.	191
Figura 7.3 Desmatamento absoluto e relativo entre 2000 e 2007 de Reservas Legais dentro das propriedades licenciadas até 2006.	195
Figura 7.4 Comparação do desmatamento em Reserva Legal antes e depois da entrada no SLAPR	196
Figura 7.5: Propriedades sem licenciamento (Controle).....	198
Figura 7.6 (A) Quantidade de desmatamentos maior e menor que 200 hectares no estado do MT (fora UCN e TI); (B) Proporção de desmatamentos maior e menor que 200 ha. e a competência para a liberalização da autorização para desmatamento de acordo com o ano.	201
Figura 7.7 (A) Proporção de desmatamentos legais por ano, desagregado por tamanho (maior e menor que 200 hectares); (B) Qualificação dos desmatamentos sob competência da SEMA-MT ocorridos no estado.....	203
Figura 7.8 (A) Comparação quantitativa entre os desmatamentos ocorridos dentro dos municípios-alvo de fiscalização do SLAPR em 2000 e 2001 com os demais que tivessem mais e menos de 50% de suas áreas convertidas; (B) Variação entre os períodos dos tipos qualificados no gráfico A.	205
Figura 8.1 - Estrutura organizacional da diretoria que cuidava do SLAPR em 1999 e 2000.	210
Figura 8.2 – Estrutura Organizacional da Diretoria responsável pelo SLAPR de 2001 a 2005.	210
Figura 8.3 – Estrutura Organizacional da Superintendência responsável por parte do SLAPR depois de 2006.....	212
Figura 8.4: Gráfico (A): Evolução do número total de funcionários SEMA; Gráfico (B): Evolução do número total de funcionários SEMA, por nível de escolaridade	216

Figura 8.5 - Número de funcionários SGF, ligado à análise dos licenciamentos e outros procedimentos relativos à política florestal (não inclui fiscalização florestal).....	217
Figura 8.6 Exemplo de monitoramento de propriedades dentro da base do SLAPR.....	221
Figura 9.1: Valores de exportação do Mato Grosso de acordo com nível de valor agregado	238
Figura 9.2: Exportação de soja em grãos (mil Ton.) oriunda do Mato Grosso	238
Figura 9.3 Relação PIB do MT e a evolução na quantidade produzida de soja no estado.....	254

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Comparação na variação nos PIB da região Norte e Centro- Oeste, no período de 1996 a 2005, com destaque para a variação no PIB do Mato Grosso, nesses contextos	96
Tabela 4.1. Variação do desmatamento acumulado no Estado do MT em três períodos (1992,1999,2007)	106
Tabela 4.2 Variação da média de desmatamento de MT e Amazônia Legal (fora MT) em quatro períodos.....	108
Tabela 4.3. Preços de variáveis ligadas ao desmatamento separada segundo quatro subperíodos de análise entre 1994-2007.....	112
Tabela 4.4 - Variação entre a média dos períodos analisados.....	115
Tabela 6.1: Tamanho das propriedades licenciadas até 2006	162
Tabela 6.2. Lista de municípios em ordem crescente em quantidade de área (municípios I) e quantidade de propriedades licenciadas (municípios II).....	164
Tabela 6.3: Atividade agrícola nas propriedades licenciadas por município.....	165
Tabela 6.4. Tempo médio gasto para se liberar um Licenciamento Ambiental Rural na SEMA-MT.	170
Tabela 6.5 - Satisfação dos usuários com a administração da Gestão Florestal pelos órgãos competentes.....	170
Tabela 6.6: Resumo dos principais coeficientes do Modelo:.....	178
Tabela 6.7 - Resultado da regressão multivariada que explica a variação das áreas licenciadas por município do estado do Mato Grosso	178
Tabela 7.1: Desmatamentos efetuados e autorizados entre 2000 e 2007 dentro das propriedades licenciadas até 2006.....	189
Tabela 7.2. Desmatamentos legais e ilegais, de 2000 a 2007, por bioma, ocorridos dentro das propriedades licenciadas até 2006.	194
Tabela 7.3: Desmatamentos nas propriedades fora do sistema conforme bioma antes e depois do SLAPR.....	194
Tabela 7.4: Comparação da proporção dos desmatamentos em RL dentro do SLAPR (2000-2007) com outras áreas que tenham algum tipo de proteção especial em termos de conservação (fora do sistema).....	197
Tabela 7.5. Comparação entre os desmatamentos do SLAPR, grupo de controle e o restante do estado.....	199
Tabela 7.6: Municípios-alvo das campanhas de fiscalização em notificação da extinta FEMA em 2000 e 2001.....	203
Tabela 8.1: Origem da receita Sema: ano 2006 (em R\$)	213
Tabela 8.2: Contribuição da Superintendência de Gestão Florestal (SGF) na arrecadação do OG ambiental.....	214
Tabela 8.3 – Planejamento de recursos para gestão de recursos florestais e sua respectiva efetivação	214

Tabela 8.4 – Planejamento e efetivação de gastos com a fiscalização florestal no estado do Mato Grosso de 2004 a 2007	226
Tabela 8.5: Proporção entre multas aplicadas e recebidas pela SEMA.....	228

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Níveis de participação e poder nas decisões políticas	61
Quadro 5.1: Atores entrevistados que participaram das etapas do ciclo de formulação do SLAPR..	130
Quadro 5.2 - O PPG-7 e o Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais	136
Quadro 6.1 – Regulamentações ligadas mais diretamente à obtenção do Licenciamento Ambiental e a outras autorizações decorrentes dela no período de 24/08/05 a 08/02/08.	172
Quadro 6.2 –Incentivos e desincentivos para entrada no SLAPR.....	175
Quadro 10.1: situação das propriedades em relação à RL após medida provisória, editada pela primeira vez em 1996.....	266
Quadro 10.2: Comparativo indicando as principais características dos dois “projetos” incutidos no arcabouço do SLAPR.....	276
Quadro 10.3: Abordagens dos “projetos econômicos” em momentos políticos distintos no estado do Mato Grosso.	277
Quadro 10.4 Comparação das etapas pelas quais passa o SLAPR de acordo com a percepção dos diferentes setores (ou projetos).....	289

LISTA DE SIGLAS

AL	América Latina
ALMT	Assembleia Legislativa de Mato Grosso
ANEC	Associação nacional de exportadores de cereais
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
APPD	Área de preservação permanente degradada
APROSOJA	Associação de produtores de soja de Mato Grosso
ATPF	Autorização de Transporte de Produtos Florestais
BM	Banco Mundial
C&C	Comando e Controle
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCE	Comissão da Comunidade Européia
CC-SEMA	Cadastro de Consumidores de Recursos Florestais
CI	Circular Interna
CO ₂	Dióxido de carbono
COGEO	Coordenadoria de Geoprocessamento da SEMA
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMA	Conselho nacional de meio ambiente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DE	Decreto Estadual
DETER	Sistema de detecção de desmatamento em tempo real
DfiD	Departamento para o Desenvolvimento Internacional Inglês
DOU	Diário oficial da União
DRF/ FEMA	Diretoria de Recursos Florestais (antiga FEMA)
DRFF	Diretoria de Recursos de Fauna e Flora (antiga FEMA)
DS	Desenvolvimento Sustentável
DSG	Serviço Geográfico do Exército)
EIA/RIMA	Estudo de Impacto ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENIPEC	Encontro Internacional dos Negócios da Pecuária
FACS	Fundo de Apoio à Cultura da Soja
FAMATO	Federação de Agricultura e Pecuária do estado do Mato Grosso
FBOMS	Fórum Brasileiro de Organizações não-governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FCO	Fundo Constitucional do Centro Oeste
FEEMA	Fundo Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FEMA- MT	Fundação Estadual de Meio Ambiente do Mato Grosso
FEMAM	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FETHAB	Fundo Estadual de Transporte e Habitação
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FISDESMATE	Sistema Compartilhado de Fiscalização de Mato Grosso
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GF	Governo Federal
GTMS-MT	Grupo de Trabalho de Mobilização Social do Estado do MT
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV	Instituto Centro Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMAZON	O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INTERMAT	Instituto de terras do MT

IPCC	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
JUVAM	Juizado Volante Ambiental
KFW	Banco de Crédito para Reconstrução
LAU	Licenciamento Ambiental Único
LOA	Lei de Orçamento Anual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPE	Ministério Público Estadual
MT	Mato Grosso
MT LEGAL	Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural
N ₂ O	Óxido nitroso
NH ₄	Metano
OEMA	Órgão estadual de meio ambiente
OGA	Órgão Gestor Ambiental
ONG	Organização não governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Programa da Amazônia Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento do Cerrados
PP	Políticas Públicas
PPCDAM	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRAD	Projeto de recuperação de áreas degradadas
PRODEAGRO	Programa de Desenvolvimento do Agronegócio
PRODES	Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTA	Planejamento de Trabalho Anual
RADAM	Radar da Amazônia
RAG	Relatório de Ação Governamental
RL	Reserva Legal
RO	Rondônia
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RTF	Rain Forest Trust Fund
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAJ	Superintendência de Assuntos Jurídicos
SECOM-MT	Secretaria de Comunicação Social do estado do Mato Grosso
SEMA	Secretária Estadual de Meio Ambiente
SGF	Superintendência de Gestão Florestal
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIMLAM	O Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental
SLAPR	Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais
SPRN	Subprograma de Política de Recursos Naturais
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUAD	Superintendência de Ações Descentralizadas
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TCC	Termo de Compromisso de Compensação
TI	Terra Indígena
TNC	The Nature Conservancy
UNC	Unidade de Conservação da Natureza
ZSEE	Zoneamento Socioeconômico Ecológico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	24
1 MATERIAL E MÉTODOS	31
1.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	31
1.1.1 Região do estudo.....	32
1.2 CONCEITOS OPERACIONAIS E FUNCIONAIS RELEVANTES	35
1.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS PARA PESQUISA DE CAMPO	36
1.4 INSTRUMENTOS ANÁLISE DE DADOS.....	40
1.5 DESAFIOS E DIFICULDADES ENCONTRADAS	41
2 DA CRÍTICA AMBIENTAL AO SLAPR: MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAL E LEGAL	43
2.1 INTRODUÇÃO.....	43
2.1 DESENVOLVIMENTO: PRÁTICAS DE UM PROCESSO DESIGUAL	44
2.2 A CRÍTICA AMBIENTAL E SUAS RESPOSTAS.....	48
2.3.1 Critérios para boa governança ambiental.....	57
2.5 A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	63
2.6.1 Descrição e caracterização do sistema de licenciamento ambiental de propriedades rurais: normas legais.....	67
2.6.1.1 Reserva Legal em propriedades rurais	71
2.7 CONCLUSÃO	74
3 FATORES CONDICIONANTES DO DESMATAMENTO EM FLORESTAS TROPICAIS: MARCO CONCEITUAL E HISTÓRICO	75
3.1 INTRODUÇÃO.....	75
3.2 ARGUMENTOS PARA CONSERVAÇÃO	76
3.3 PRINCIPAIS FATORES QUE MOTIVAM O DESMATAMENTO EM FLORESTAS TROPICAIS	79
3.4 O DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: FATORES DETERMINANTES NA ATUALIDADE	84
3.5 PROCESSO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DE MATO GROSSO: “DESAFIANDO A ECONOMIA DA ESPAÇONAVE”	91

3.6 CONCLUSÃO	98
4 DINÂMICA DE DESMATAMENTO DO MATO GROSSO: FATORES INTERVENIENTES	100
4.1 INTRODUÇÃO.....	100
4.1.1 Material e método.....	102
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO DESMATAMENTO EM MATO GROSSO	103
4.3 POSSÍVEIS CAUSAS PARA OS DESMATAMENTOS EM MATO GROSSO	107
4.4 PERSPECTIVAS DE DESMATAMENTOS FUTUROS	121
4.5 CONCLUSÕES.....	125
5 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL NO MATO GROSSO: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SLAPR	127
5.1 INTRODUÇÃO.....	127
5.1.1 Material e método.....	128
5.2 DETECÇÃO DO PROBLEMA E ENTRADA NA AGENDA POLÍTICA DO ESTADO	130
5.3 A FORMULAÇÃO DO INSTRUMENTO	132
5.4 IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO.....	139
5.4.1 A estratégia da fiscalização dirigida: o início.....	139
5.4.2 O licenciamento: a diferença	142
5.4.3 O Monitoramento:.....	144
5.4.3 A responsabilização	145
5.4.4 A avaliação.....	145
5.5 ANÁLISE CRÍTICA DO PERÍODO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	146
5.6 CONCLUSÃO	154
6 DIAGNÓSTICO, DINÂMICA DE LICENCIAMENTOS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO SLAPR: OS DADOS DO SISTEMA FRENTE ÀS PERCEPÇÕES DOS ATORES SOCIAIS.....	157
6.1 INTRODUÇÃO.....	157
6.1.1. Material e método	158
6.2 PERFIL DAS PROPRIEDADES INSERIDAS NO SISTEMA ATÉ 2006	159
6.3 DINÂMICA DE ENTRADA DE PROPRIEDADES NO SLAPR.....	166
6.3.1 O tempo de liberação das licenças	168
6.4 FATORES QUE INFLUENCIAM A QUANTIDADE DE ÁREA LICENCIADA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO.....	174
6.5 CONCLUSÃO	180

7 RESULTADOS DO SLAPR: AVALIAÇÃO DO DESMATAMENTO DENTRO E FORA DO SISTEMA.....	183
7.1 INTRODUÇÃO.....	183
7.1.1 Moldura analítica.....	185
7.1.2 Materiais e métodos.....	186
7.2 IMPACTOS DO INSTRUMENTO SOBRE OS DESMATAMENTOS NAS PROPRIEDADES LICENCIADAS.....	188
7.2.2 Desmatamentos Reserva Legal.....	192
7.3 COMPARAÇÃO DOS DESMATAMENTOS DENTRO E FORA DO SISTEMA	197
7.4 CONCLUSÃO	205
8 RESULTADOS DO SLAPR: AVALIAÇÃO DE ASPECTOS TÉCNICOS, ORGANIZACIONAIS E OPERACIONAIS DO SISTEMA	207
8.1 INTRODUÇÃO.....	207
8.1.1 Material e método.....	207
8.2 O REDIMENSIONAMENTO DO ÓRGÃO GESTOR AMBIENTAL (OGA)	208
8.3 ASPECTOS TÉCNICOS E OUTROS RESULTADOS OPERACIONAIS DO SLAPR... 218	
8.3.1 Licenciamento	218
8.3.2 Monitoramento	220
8.3.3 Fiscalização e responsabilização.....	222
8.4 CONCLUSÃO	230
9 O SLAPR POR TRÁS DOS BASTIDORES: POLÍTICA, ECONOMIA E GRUPOS DE INTERESSE	233
9.1 INTRODUÇÃO.....	233
9.1.1 Material e método.....	235
9.2 A TRANSFORMAÇÃO “CONDUZIDA” DO MATO GROSSO EM CELEIRO AGRÍCOLA	236
9.2.1 A distinção entre os agricultores e os pecuaristas e a busca por representações políticas legítimas.....	240
9.3 O SLAPR DENTRO DA POLÍTICA AMBIENTAL DO MT: NO EMBATE, UM AVANÇO NÃO COMPREENDIDO PELAS FORÇAS HEGEMÔNICAS LOCAIS	245
9.3.1 A entrada da justificção ambiental no suporte ao “espírito do capitalismo”	247
9.3.2 A resposta do “celeiro agrícola” à crítica ambiental: SLAPR.....	253
9.4 CONCLUSÃO	259
10 ARENAS EM DISPUTA EM TORNO DO SLAPR: DOS CONFLITOS À RETÓRICA AMBIENTALISTA	261
10.1 INTRODUÇÃO.....	261
10.1.1 Materiais e Métodos.....	264

10.2 OS CONFLITOS EM TORNO DA RESERVA LEGAL	265
10.2.1 Regulamentação federal e estadual: caminhos divergentes?.....	269
10.3 ARENAS EM DISPUTA: PROJETOS AMBIENTALISTA E DESENVOLVIMENTISTA	275
10.3.1 A retórica discursiva fortalecida frente ao “afrouxamento” institucional	280
10.4 CONSEQUÊNCIAS SOBRE O SLAPR: QUATRO FASES DA POLÍTICA	288
10.5 CONCLUSÃO	290
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	292
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	300
APÊNDICES	
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

A questão do licenciamento e fiscalização da atividade florestal sempre esteve a cargo da União, poucos eram os estados que detinham condições para implementar uma política florestal. O primeiro estado no Brasil a apresentar um tipo de Licenciamento de Propriedades Rurais, utilizando Sensoriamento Remoto e Sistema de Informações Geográficas (SIG), foi o Mato Grosso¹, por meio do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR).

O SLAPR chega ao campo no final da década de noventa, para cumprir a legislação do Código Florestal de 1965, o qual nunca fora devidamente implementado. Esse Sistema é composto de um tripé com três instrumentos: o Licenciamento Ambiental Rural que, de forma simplificada, é uma autorização para que se desenvolva determinada atividade produtiva em áreas rurais; o Monitoramento e a Fiscalização. O objetivo principal do Licenciamento é monitorar as Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente dentro das áreas privadas. O conceito inicial era fazer a fiscalização ficar mais eficaz com a utilização do licenciamento, como peça de informação e do monitoramento, como peça de condução e precisão.

A Amazônia Legal tem um sistema de monitoramento da retirada da cobertura Florestal desde 1988 (PRODES/ INPE), contudo ele não revela a legalidade desse desmatamento. Para opinião pública internacional, importa mais a quantidade. Mas, como resposta a essa crítica, o estado subnacional entendeu que o SLAPR poderia ser uma resposta qualitativa às várias esferas políticas e sociais que cobravam uma atuação de controle mais rigorosa do poder público local.

A implantação do SLAPR em 2000 criou uma expectativa na comunidade ambientalista e política nacional e internacional, como pode ser observado por meio de um trecho extraído no relatório da ex- FEMA ao PPG-7, em 2003:

Os resultados positivos do sistema de licenciamento proporcionaram a sua replicação para outros Estados da Amazônia Legal. Neste sentido, a Diretoria de Recursos Florestais da FEMA promoveu palestras em todos os Estados da Amazônia Legal em parceria com a Secretaria Técnica do SPRN para discussão e divulgação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR. Destaca-se ainda, a divulgação do sistema em nível internacional com visita realizada nos países doadores do PPG-7 como o Reino Unido, Bélgica, Itália e Alemanha

¹ Informação obtida na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente em dezembro de 2005.

visando estabelecer parcerias entre instituições estrangeiras e brasileiras para implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável e conservação de recursos naturais (FEMA, 2003, p.22).

Essa expectativa tornou-se mais pávida com os retornos dos desmatamentos em 2003 no estado. Contudo, não é possível avaliar se uma política funciona ou não somente com um indicador agregado como o desmatamento. Belloni e Magalhães (2003) entendem que a avaliação não se trata de mera análise entre o proposto e o alcançado, mas uma contextualização do problema e das etapas de formulação, implementação, impactos da política e influências sobre seus resultados.

Portanto, o principal objetivo dessa pesquisa é avaliar o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais implementado no estado de Mato Grosso desde 2000. A perspectiva de avaliação da política não é somente operacional, mas também estrutural, já que verifica quais são os outros componentes na esfera política econômica e social os quais interferem direta e indiretamente em sua implantação. A avaliação pretende explorar e entender não só a política em si, mas os fatores que interferem em seu desempenho e os conflitos e soluções advindas da implementação.

Essa pesquisa apresenta grande relevância social, por várias razões, entre as quais: a) os desmatamentos para uso agropecuário mostraram uma aceleração consistente nos últimos 15 anos, e o estado do Mato Grosso foi responsável pela maior parte deles no âmbito da Amazônia Legal; b) o SLAPR é praticamente o único instrumento disponível para monitorar as áreas privadas destinadas à conservação ambiental no âmbito do Código Florestal, em um estado considerado fronteira agrícola; c) a efetividade de instrumentos de comando e controle em economias de mercado deve ser verificada, sobretudo, dentro de um contexto de produção de excedentes para exportação como é o caso do Mato Grosso; d) a expansão do instrumento em outros estados da Amazônia Legal; e) muito dinheiro público é investido na implantação de um instrumento como esse, e esse dinheiro tem um custo-opportunidade alto; f) o licenciamento ambiental está intimamente relacionado ao cumprimento do ordenamento territorial previsto no ZSEE (Zoneamento Socioeconômico Ecológico).

Além disso, a pesquisa contribuirá para se entender melhor como estas questões podem estar relacionadas à nova retórica da sustentabilidade, utilizada pelos empresários rurais e pelos governos que os representam, e para se fazer uma leitura crítica das ideologias utilizadas como justificção para legitimar os modos de ocupação do território do estado.

As questões principais em torno da problemática:

Como foi o processo de formulação e implementação do SLAPR dentro de um contexto de descentralização da competência administrativa?

O instrumento tem sido eficaz para reduzir os desmatamentos ilegais dentro das propriedades que se licenciam? E no estado?

Por que o estado do Mato Grosso, que depende econômica e politicamente do agronegócio, implementou um sistema como o SLAPR, que possui um incremento tecnológico significativo, com potencial para restringir o modelo hegemônico de ocupação do território dentro do estado?

Quais os conflitos e disputas (projeto ambiental e projeto econômico) em torno da funcionalidade do SLAPR envolvendo os interesses dos diferentes atores sociais e de diferentes arenas políticas?

A pesquisa teve três eixos principais que no seu desenvolvimento norteou as questões levantadas e a elaboração dos capítulos (figura 1): (eixo 1 –*contexto/motivações*) histórico mais recente do desmatamento, contextos econômicos e políticos mundial e nacional que interferiram no desmatamento, entrada da agenda do estado do Mato Grosso da Gestão Florestal no cenário de descentralização ambiental e a intencionalidade política do SLAPR; (eixo 2 – *resultados/desempenho*) a análise dos desmatamentos ilegais dentro das propriedades licenciadas *vis a vis* as propriedades não-licenciadas, nível de legalização dos desmatamentos no estado, fatores operacionais e organizacionais que afetam o SLAPR; (eixo 3 – *interferências/conflitos*) conflitos em torno da arena ambiental e interferências políticas no SLAPR.

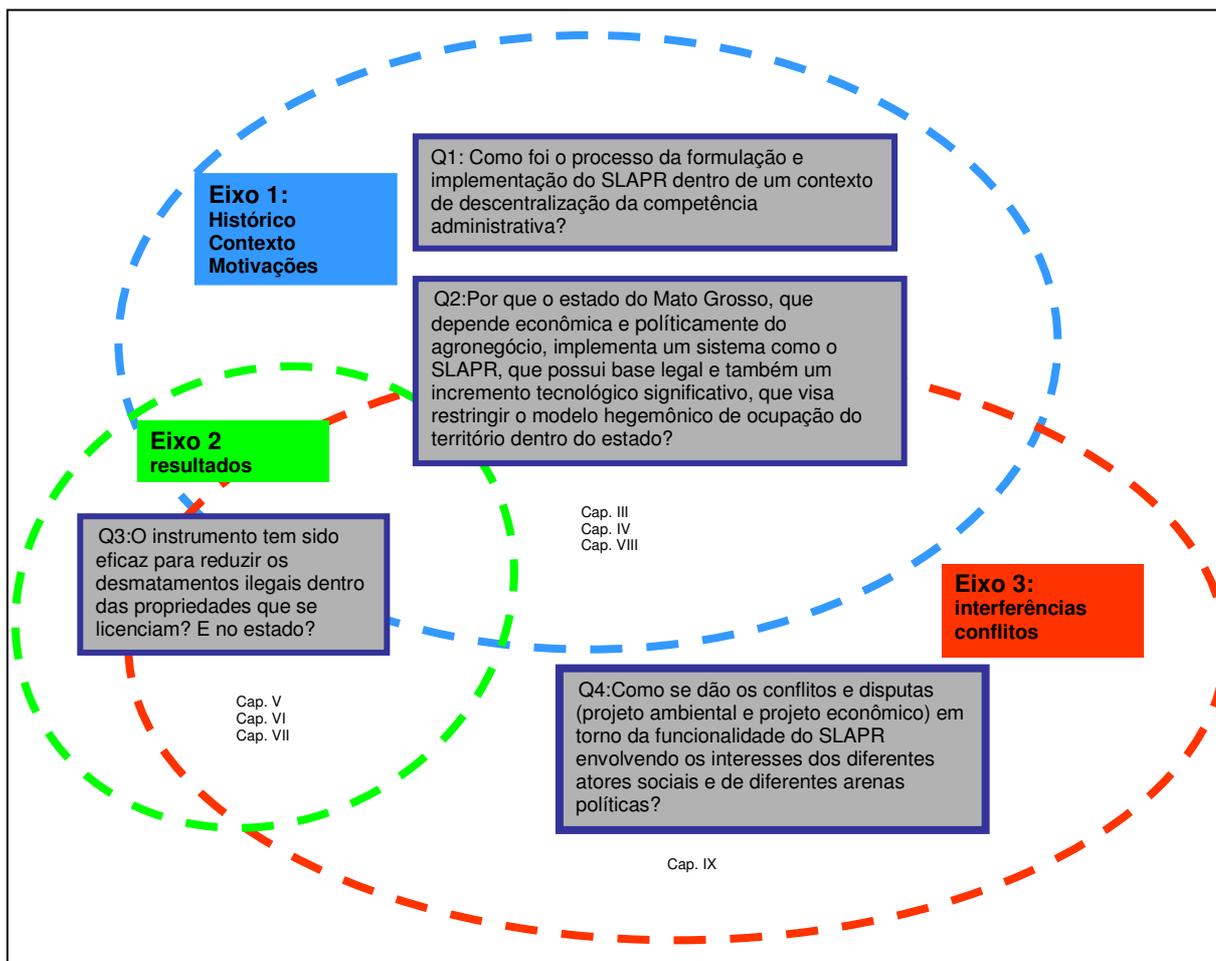


Figura 1: Diagrama mostrando a relação entre as perguntas e os eixos norteadores do trabalho. Nota: Quanto maior o grau de interseção, maior a relação entre os eixos.

As hipóteses foram ordenadas de acordo com as questões trabalhadas:

Descentralização da política e democratização:

1 - a descentralização não contribuiu para a participação mais efetiva da sociedade local no primeiro governo (elaboração) e ficou mais restrita a grupos de interesses ligados ao agronegócio no segundo governo.

Eficácia na redução dos desmatamentos ilegais na propriedade licenciada (escala: propriedade) e no estado

2 - o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais, com abordagem comando e controle, utilizado na implementação do Código Florestal no estado do Mato Grosso, tende a ser eficaz para promover o controle dos desmates ilegais nas propriedades licenciadas (incluídas no sistema);

3 - o Sistema provocou uma progressiva legalização dos desmatamentos no estado à medida que aumentou as áreas de propriedades na base;

Motivação para implementação do SLAPR no estado

4 - o SLAPR tinha a intenção de legitimar o estado como o “maior produtor de grãos de mundo” com a melhor política ambiental. O aspecto econômico foi a contradição mais forte no processo dialético desde o início da política;

Interesses e conflitos que permeiam o SLAPR

5) não obstante tenha havido incremento e inovação tecnológica e legal, além de uma nova retórica ambiental por parte do governo estadual, o SLAPR é acompanhado de problemas institucionais desencadeados por ações ou omissões políticas que interferiram no decrescente desempenho do SLAPR, a partir de 2003;

6) os fatores determinantes desse desempenho estão relacionados à disputa na arena ambiental pela legitimidade do modo de ocupação do território no estado.

A tese ficou estruturada em dez capítulos, além da introdução e da conclusão.

O primeiro capítulo se refere a Material e Métodos; os capítulos dois e três apresentam parte do Referencial Teórico. A partir do segundo capítulo, os artigos apresentaram introdução, desenvolvimento e conclusão. A partir do quarto capítulo, cada um deles tem suas questões, seus objetivos e “materiais e métodos” especificados; portanto, podem apresentar algum nível de repetição e sobreposição, especialmente na descrição dos procedimentos metodológicos, e requerer uma leitura em sequência para melhor compreensão do conjunto do trabalho.

No **capítulo quatro** se traçaram cronologicamente as principais causas do desmatamento no estado do Mato Grosso nos últimos 15 anos e sua correlação com os aspectos econômicos. Entre as conclusões alcançadas, pode-se dizer que, tomando por base as restrições de Reserva Legal previstas pela MP 2166-67-2001, já haveria um *déficit* geral de vegetação nativa não-convertida de aproximadamente 10 milhões de hectares nas áreas passíveis de utilização privada dentro do estado, não sendo possível conversão legal de vegetação no estado, se fossem considerados os biomas em conjunto. Ademais para o Mato Grosso o que parece ser mais decisivo como vetor para o desmatamento é o preço das *commodities*, sobretudo, o da soja.

No **capítulo cinco**, foi realizada uma retrospectiva da época da formulação do SLAPR e a história de sua implementação inicial, enfatizando o ciclo das políticas públicas e o processo de descentralização da Gestão Florestal no estado. Entre as conclusões alcançadas, ressalta-se que a influência internacional, tanto em termos de liberação de

crédito quanto em termos de opinião pública, foi decisiva na descentralização da política ambiental no estado do Mato Grosso. Não obstante o processo de elaboração do SLAPR tenha acontecido num contexto de descentralização política, não se observou um processo de consulta ou participação social mais coordenada, nem mesmo com os atores-alvo da política. Além disso, percebeu-se que o objetivo do SLAPR muito mais que diminuir o desmatamento era legalizá-lo.

No **capítulo seis**, foi feita a caracterização do SLAPR indicando qual o perfil predominante dessas propriedades, a dinâmica da entrada dessas propriedades no Sistema e os fatores mais determinantes no padrão geográfico dessa localização dentro do estado. Entre as conclusões alcançadas, destacam-se três pontos principais: primeiro, a área ocupada com propriedades cadastradas até 2006 alcançava 46,5% das áreas produtivas no estado (considerando as áreas produtivas do agropecuário do IBGE, 2006), o que é número razoável para se alcançar uma melhoria na gestão ambiental; segundo, o órgão não tem apresentado a celeridade esperada, sendo uma das fontes de insatisfação dos usuários que buscam a licença ambiental; e terceiro, os fatores associados à quantidade de áreas licenciadas por município são, principalmente a área de soja plantada no município (positivamente) e a quantidade de passivo em cada município (negativamente). Isso denota a importância de se atrelar estímulos econômicos à obtenção da licença e, por outro lado, o quanto a questão do custo do passivo ambiental é um impedimento para a entrada no SLAPR.

No **capítulo sete**, foram expostos os resultados do desmatamento dentro do SLAPR frente aos desmatamentos fora do sistema, bem como o nível de legalização que a política conseguiu provocar no estado até o ano 2007. Entre as conclusões alcançadas, verificou-se que houve desmatamentos em Reserva Legal dentro das propriedades licenciadas. Contudo, fora dessas áreas, os desmatamentos foram efetuados com autorização. Quando os desmatamentos ocorridos fora do Sistema são comparados com aqueles ocorridos dentro do SLAPR, praticamente inexistente diferença na proporção e sim na legalidade. Assim, percebe-se que sob essa ótica o objetivo do programa foi alcançado. Outro resultado se refere ao constante declínio na legalidade dos desmatamentos ocorridos no estado a partir de 2003.

No **capítulo oito**, foi feita uma análise da capacidade organizacional do órgão gestor no estado, verificando os resultados dos outros “pilares” do SLAPR, como o monitoramento, a fiscalização e a responsabilização pelos desmatamentos ilegais no estado. Entre as conclusões alcançadas, foi observado o declínio em vários aspectos da governança, dentre

eles: interrupção do monitoramento, falhas na metodologia dirigida da fiscalização, falta de comunicação e planejamento conjunto entre o monitoramento e a fiscalização, baixo nível de responsabilização e de transparência no acompanhamento das sanções .

No **capítulo nove**, foi analisada a “construção da idéia” do estado do Mato Grosso como “celeiro agrícola nacional”, a conquista da hegemonia política do setor agrícola e o “projeto ambiental” como legitimador dessa produção. Entre as conclusões alcançadas, percebe-se que um objetivo político-estratégico do SLAPR foi a legitimação da produção do estado frente às críticas da opinião pública internacional e nacional. Portanto, o objetivo não era diminuir o desmatamento, mas legalizá-lo para tornar os produtos provenientes mais atraentes ao mercado. Assim, desde o início, havia uma forte conotação econômica para a política, mas o “projeto ambiental” foi sempre o lado mais ressaltado pelo governo da época.

No **capítulo dez**, foram recuperados alguns resultados anteriores e analisado o esforço discursivo na arena ambiental do governo estadual (2003-2008) frente aos resultados alcançados pela política após 2003. Ademais, foram levantados os conflitos/contradições instalados por trás do SLAPR e como foi utilizado o instrumento nessas arenas de disputa. Entre as conclusões alcançadas, observou-se que o SLAPR trouxe à tona conflitos em torno da legitimidade da Reserva Legal que se estendeu em disputas entre as esferas governamentais. Frente a um declínio na governança do SLAPR, após 2003 e com a reação do desmatamento em 2007, houve retaliações legais da esfera federal e uma reação do governo estadual (2008) de utilizar o licenciamento como um sistema de adequação aos interesses hegemônicos no estado, transformando-o num processo de duas etapas e com duvidosas promessas de seu cumprimento. O governo estadual muda a retórica em 2008, com um favorável discurso à sustentabilidade ambiental da agropecuária em MT: nasce o MT Legal. Nesse sentido, percebe-se que o governo, utilizando o discurso do desenvolvimento sustentável para legitimar não só a produção, mas também a forma recente de ocupação do território, retoma o “projeto econômico”.

1 MATERIAL E MÉTODOS

1.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Uma pesquisa pode ser classificada entre outras formas: quanto ao Método utilizado, quanto à abordagem (qualitativa/ quantitativa), quanto ao objetivo (exploratória, descritiva e explicativa), quanto aos procedimentos técnicos utilizados (GIL, 2002).

Sem entrar em detalhes nesses enquadramentos metodológicos, pode-se dizer que essa pesquisa tem uma perspectiva mais ligada ao Método dialético, pois tenta captar não só os resultados da política estudada, mas seu desenvolvimento, sua conexão com a história e com os grupos sociais hegemônicos no estado, bem como os conflitos advindos dessas relações e suas consequências na política. Dentro das categorias do materialismo dialético, a mais trabalhada foi a contradição essência–aparência. “Todo objeto ou fenômeno se apresenta como um conjunto de aspectos exteriores que possui características essenciais [...] que determinam a natureza do fenômeno” (RICHARDSON, p.52, 1999). Nesse aspecto, numa abordagem exploratória, priorizando e aprofundando questões ao longo da pesquisa, tentou-se captar a essência do que a política pública aparentava. Os três delineamentos principais que perpassam a pesquisa foram o bibliográfico, o documental e o estudo de caso. Utilizaram-se vários dados quantitativos e até mesmo algumas técnicas estatísticas para dar consistência às análises, haja vista o grande número de dados coletados para o trabalho. Contudo, o trabalho é de natureza majoritariamente qualitativa. De acordo com Lüdke e André (1986), o trabalho qualitativo apresenta algumas características que o definem, como: vários dados coletados são descritivos; tem um foco importante no processo; o significado e a perspectiva dos atores recebe especial atenção e segue um processo mais indutivo. Assim, percebe-se que várias dessas características encontram lugar nesse trabalho.

O estudo de caso foi escolhido por ser apropriado quando se pretende conhecer mais profundamente sobre algum evento, respondendo às perguntas *como acontece* e *por que acontece*. De acordo com Gil (2002, p. 54), o estudo de caso pode ser realizado com o propósito de “descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação” e explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações mais complexas.

1.1.1 Região do estudo:

O estudo da política pública que tem por objetivo a redução e monitoramento dos desmatamentos ilegais foi realizado no Mato Grosso, o estado que tem essa política por mais tempo e em estágio mais desenvolvido.

Mato Grosso é um estado que ocupa uma área de 90,23 milhões de hectares, correspondendo a 18.11% da Amazônia Brasileira e possui três biomas principais: Cerrado (41%), Floresta Tropical (52%) e Pantanal (7%) (MORENO; HIGA, 2005) (Figura 1.1). Abriga nascentes e rios também de três grandes bacias hidrográficas – Alto Paraguai, Araguaia-Tocantins e Amazonas – e possui uma rede de 141 municípios espalhados pelo seu vasto território e polarizados pela capital Cuiabá, localizada no centro-sul do estado. Além disso, Mato Grosso possui em seu território 13.165.773,86 hectares em Terras Indígenas e 5.569.398,46 hectares em Unidades de Conservação da Natureza (Federais, Estaduais e Municipais) de todas as categorias (incluindo APA – Área de Proteção Ambiental e RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural). Sua população é estimada em 2.854.642 habitantes (IBGE, 2007), configurando uma densidade demográfica baixa, de somente 3,16 habitantes/km².

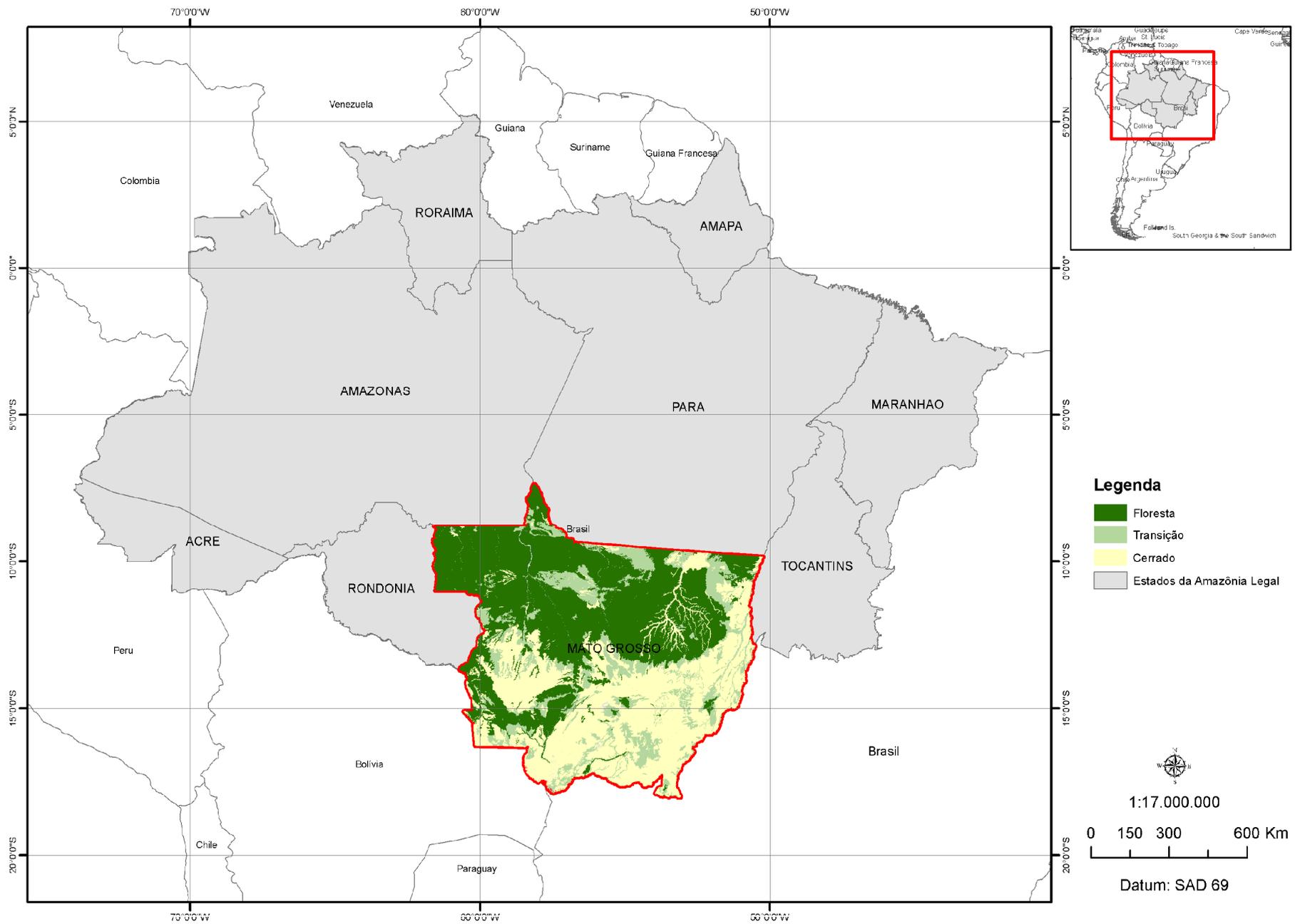


Figura 1.1 – Mapa da localização do Mato Grosso no âmbito da Amazônia Legal, identificando os seus biomas

1.1.2 Período analisado

Em relação ao recorte temporal utilizado, ele se deu predominantemente de 1994 até 2007. Contudo, foram analisados dados históricos sobre o desmatamento e a colonização do estado anteriores a esse recorte temporal e também foram incluídos, na análise, fatos posteriores a 2007 como, por exemplo, a instituição de uma nova lei no estado, chamada MT Legal, que modifica a forma de entrada e obtenção do Licenciamento Ambiental Rural, que foi publicada em 2008. Portanto, esse dado temporal vai variar dentro dos capítulos, mas será sinalizado no texto. De 1994 até 1999, aconteceu a percepção do problema e entrada do desmatamento na agenda política do estado. A elaboração e implementação inicial do um projeto piloto do SLAPR ocorreu entre 2000 a 2002. De 2000 até 2007, serão analisados os resultados dos desmatamentos nas propriedades licenciadas; e de 2004 a 2008 serão analisados vários aspectos operacionais do instrumento e as mudanças em seu funcionamento, tanto no aspecto organizacional, quanto no contexto político do estado.

Situando a análise no cenário político; de 2000 a 2002, quem governava o Estado era Dante de Oliveira, filiado ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); de 2003 até o fechamento da pesquisa em 2008, quem governava era Blairo Maggi, filiado no primeiro mandato ao PPS (Partido Popular Socialista) e no segundo mandato ao PR (Partido Republicano) (figura 1.2).

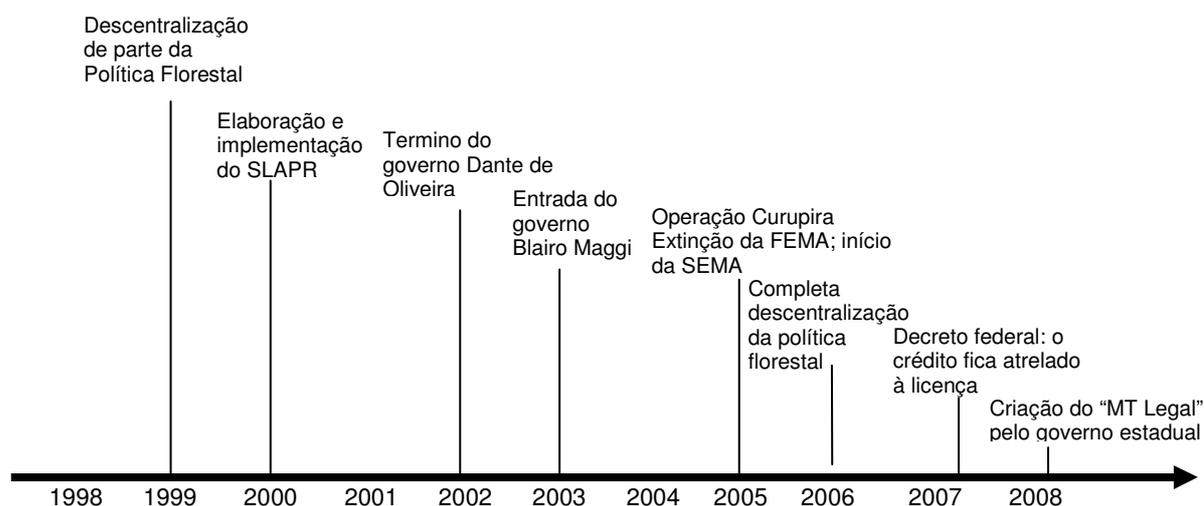


Figura 1.2 – Linha do tempo com identificação dos principais eventos políticos no decorrer do período de análise

1.2 CONCEITOS OPERACIONAIS E FUNCIONAIS RELEVANTES

É necessário delinear alguns conceitos mais operativos que perpassam os objetivos do trabalho, além dos que já foram abordados no referencial teórico. Dois desses conceitos merecem destaque: eficácia e efetividade. Apesar de várias áreas da ciência trabalharem com esses conceitos, buscou-se utilizar aqueles que tenham uma interface maior com a área da Administração e Ciência Política.

- Eficácia. “A eficácia corresponde ao resultado de um processo; entretanto contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, conforme proposto originalmente” (BELLONI; MAGALHAES; SOUSA, 2003).
- Efetividade. A efetividade pode ser definida em função (adaptado do conceito utilizado na avaliação de regimes internacionais):
 - das normas e leis advindas da política ambiental;
 - das mudanças de comportamento pelos grupos alvos da política;
 - pelos impactos ambientais gerados pela política (ANDRESEN; ROSENDAL, 2005).

O sentido de efetividade dentro do espectro da avaliação do SLAPR é relativo à capacidade do instrumento em identificar impactos socioambientais significativos que resultariam no cumprimento do Código Florestal.

Outro esclarecimento necessário é sobre os tipos de desmatamentos existentes de acordo com o marco legal do Código Florestal. Em toda propriedade deve existir uma área destinada à conservação da vegetação natural, denominada Reserva Legal (RL). De acordo com o Bioma, existe um quantitativo determinado pelo Código. Essa área não pode ser utilizada sob corte raso. No entanto, pode-se praticar manejo florestal ou outra atividade que não implique em supressão total da vegetação. Além da RL, existe uma outra categoria denominada Área de Preservação Permanente (APP) que, como o próprio nome indica, é uma área que deve ser preservada de qualquer forma de uso².

As áreas que excedem a Reserva Legal podem sofrer corte raso, no entanto os respectivos proprietários devem pedir uma autorização para esse desmatamento, bem como

² Normalmente, essas áreas são as matas ciliares, encostas de morros acima de 45° e topos de morros. Para as margens dos rios, os quantitativos de APP variam de acordo com a largura do mesmo. Portanto, essas áreas variam em diversas situações previstas no Código Florestal.

devem averbar a sua RL no cartório, deixando registrado esse quantitativo na matrícula do imóvel. Caso haja transferência da propriedade, continua valendo a averbação anterior.

Assim, considerando a Legislação do Código Florestal, além da necessidade da autorização para desmate via licenciamento no Mato Grosso, podem-se detectar algumas tipologias de desmatamento:

A – desmate legal (dentro do que admite o código) e autorizado (com licenciamento);

B – desmate ilegal (dentro do que admite o código) e não autorizado (sem licenciamento);

C – desmate ilegal (extrapola o que admite o código) e não autorizável (não é passível de autorização/licenciamento, pois é APP ou RL).

Além disso, quanto à competência administrativa:

- os desmatamentos acima de 200 hectares eram autorizados sob competência do órgão gestor estadual entre 2000 e 2005;
- os desmatamentos abaixo de 200 hectares eram autorizados sob competência do IBAMA até 2005;
- todos os tamanhos de desmatamento – competência do órgão gestor estadual a partir de 2006 (Figura 1.2).

Na verificação dos desmatamentos dentro do sistema avaliado, foi utilizada a base georreferenciada da SEMA (dados até 2006). Para fazer uma comparação com as propriedades não-licenciadas, foi utilizada a base georreferenciada do INCRA de propriedades que estavam certificadas³, mas não estavam licenciadas. A dinâmica dos desmatamentos em ambas as bases foi avaliada no período entre 2000 e 2007.

1.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS PARA PESQUISA DE CAMPO

A- Estágio e observação:

A pesquisadora ficou 45 dias “estagiando” dentro da Superintendência de Gestão Florestal (SGF), onde são avaliados os pedidos de licenciamentos ambientais. A SGF fica localizada na SEMA- MT em Cuiabá, capital do estado, e o estágio ocorreu de setembro ao final de outubro de 2007. Nesse período se procedeu a coleta dados, a checagem de dados coletados anteriormente, a observação do funcionamento da secretaria, em especial da SGF, a participação de eventuais reuniões dentro e fora do órgão e a aplicação de entrevistas a gestores e técnicos.

³ Certificação para o INCRA significa precisão de posicionamento do imóvel, conforme estabelecido pela lei 10267/2001.

B - Entrevistas:

Formuladores da política pública (policy makers): para entender o período inicial da política (entrada na agenda política, elaboração e implementação), foram entrevistadas doze pessoas (roteiro ver Apêndice A). Sete desses eram ligados à esfera estadual (ex – FEMA; MP) e quatro eram da esfera federal (SPRN – PPG7 e IBAMA). Além disso, foi entrevistado o ex-governador do Mato Grosso no período da implementação do SLAPR.

Gestores da política no órgão gestor (SEMA): para entender o funcionamento atual da política. Foram entrevistados:

- Coordenador da COGEO (Coordenação de Geoprocessamento);
- Gerente da COGEO;
- dois técnicos da Gerência de Monitoramento de APPD (Áreas de Preservação Permanente Degradadas);
- Gerente de Licenciamento Ambiental ;
- Gerente de Inteligência;
- Superintendente de Gestão Florestal;
- Superintendente de Ações Descentralizadas;
- Superintendente de Administração;

Representantes do setor produtivo rural: dentro do escopo do Projeto Diálogos⁴, a pesquisadora realizou em 2006 uma pesquisa de campo ao longo da BR163 para ouvir atores do setor produtivo. Entre os assuntos, o SLAPR. Foram ouvidos presidentes de sindicatos, associações de produtores, fundações privadas de pesquisa, associações ambientalistas e setores do governo ligados ao setor produtivo, assim como produtores rurais, perfazendo um total de 21 pessoas entrevistadas. Para complementar essas informações, foram entrevistados mais oito produtores rurais durante o Encontro ENIPEC (Encontro Internacional dos Negócios da Pecuária) que aconteceu de 28/05 a 30/05/2008 em Cuiabá (roteiro ver Apêndice B). Além disso, foi entrevistado um ator chave, representante do setor agrícola na cidade de Rondonópolis⁵ em 13/02/2009. Portanto, o total de entrevistados em todas as etapas do trabalho foi de 51 pessoas.

⁴ O projeto Diálogos, financiado pela União Européia e executado no Brasil pelo CDS/ UNB, o CIRAD, o ICV, o IPAM e o WWF, atua em três territórios na proximidade da BR-163, e tem como objetivo principal a construção de acordos ou consensos sobre acesso aos recursos naturais na Amazônia brasileira.

⁵ Esse ator tem um currículo importante e é formador de opinião na região sul do estado. Foi presidente do Sindicato Rural de Rondonópolis entre 2007 e 2009. É tesoureiro da Associação de Produtores de Soja do Mato Grosso (APROSOJA); vice-presidente do Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS), onde também é membro do Conselho Deliberativo e também é diretor da Federação da

C- Questionários

Durante o período de estágio no órgão gestor (SEMA), foram aplicados 44 questionários para o grupo de usuários do SLAPR (modelo ver Apêndice C), composto por projetistas, representantes legais e produtores rurais ou mais de uma categoria juntas (Figura 1.3). Anteriormente, procedeu-se um questionário de pré-teste com dez pessoas.

Também foram aplicados 12 questionários para a totalidade de técnicos, contratados pela Tecnomapas (instituição terceirizada pela Sema), para avaliar os processos de licenciamento (modelo Apêndice D).

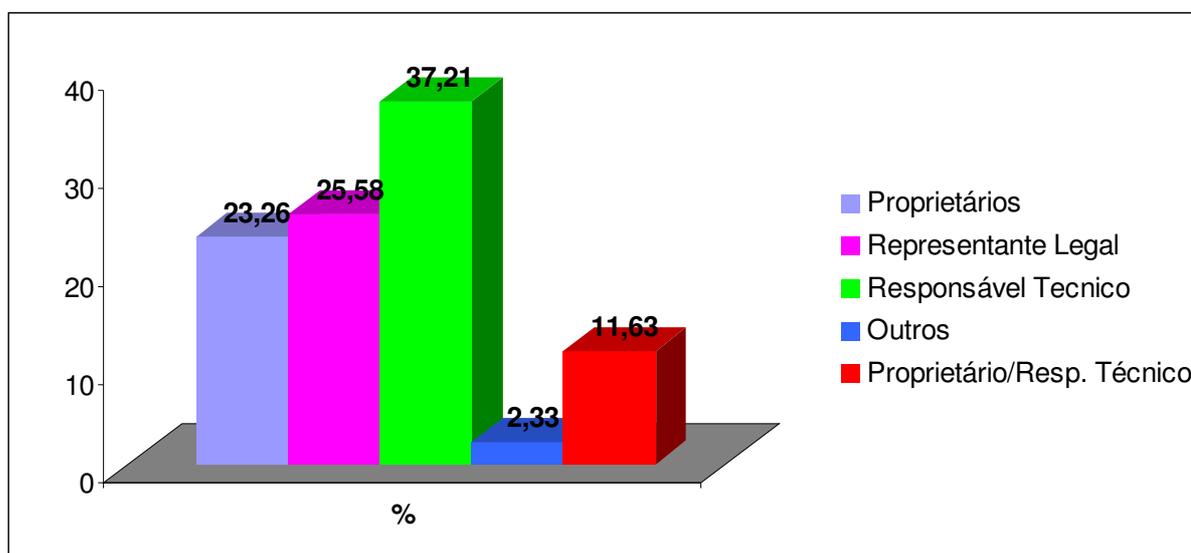


Figura 1.3: Quantidade de usuários do SLAPR conforme categoria de respondentes dos questionários aplicados na SEMA

D – Documentos coletados e utilizados na análise:

- relatórios de avaliações parciais do instrumento, produzidos pela antiga FEMA;
- relatório de avaliação produzido pelo MMA (2005);
- relatório da CPI da SEMA, produzido pela Assembleia Legislativa do estado do MT em 2007;
- dois relatórios técnicos de prestação de contas do OGA para o SPRN – PPG-7;
- relatórios financeiros da SEMA de 2003 a 2007;
- relatório de folha de funcionários da Coordenadoria de Gestão de Pessoas
- PPA de 2000 a 2003 (muito incompleto) e 2004 a 2007;

Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO), onde ocupa o cargo de diretor 2º secretário para o triênio 2007/2010.

- relatório de Ação Governamental (RAG) de 2004 a 2007, no Programa 0181 de Gestão de Recursos de Fauna e Flora;
- memória da oficina “SLAPR – Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais”, realizada em Brasília entre 25 e 27 de fevereiro de 2008;
- dados de variáveis econômicas, como preço da soja, área plantada de soja, preço de boi; quantidade de bois por município, variação cambial, preço de terra (fechada e aberta): FGV data; IBGE; IPEAdata; CONAB; Associação nacional de exportadores de cereais (ANEC)
- dados de desmatamento da Amazônia Legal do PRODES/ INPE;
- documento elaborado pela EMBRAPA e MAPA em 2008: “Alcance Territorial das Áreas Protegidas”, que mostra o quanto pode ser convertido de vegetação natural no estado do Mato Grosso dentro do escopo da MP 2166-67/2001;
- censo agropecuário de 2006 para o Mato Grosso;
- periódicos (jornais) e comunicados da SECOM – MT (Secretaria de Comunicação Social do estado do Mato Grosso), acessados por meio da internet. Página: <http://www.secom.mt.gov.br/ng/index.php?sid=6>

E – Bases Georreferenciadas:

- Base SEMA com todas as propriedades licenciadas até 2006;
- Base SEMA com as Reservas Legais das propriedades licenciadas até 2006;
- Base INCRA de propriedades certificadas no MT, mas não-licenciadas (fora do SLAPR);
- Base SEMA de desmatamentos de 2000 a 2007 (a dinâmica do ano 2000 e 2001 foram feitas juntas);
- Bases de hidrografia, estradas pavimentadas e não pavimentadas, mapa político do estado e dos municípios do Mato Grosso (Fonte IBGE, cedidas pela SEMA);
- Base com polígonos agrícolas da safra 2007/2008 de 12 municípios foi cedida pela empresa Globalsat , localizada em Rondonópolis – MT
- Base RADAM Brasil 1:100.000 para classificação da fitofisiologia (cedida pela SEMA).

Abaixo, na Figura 1.4, um esquema dos passos seguidos para obtenção dos dados por meio das bases georreferenciadas:

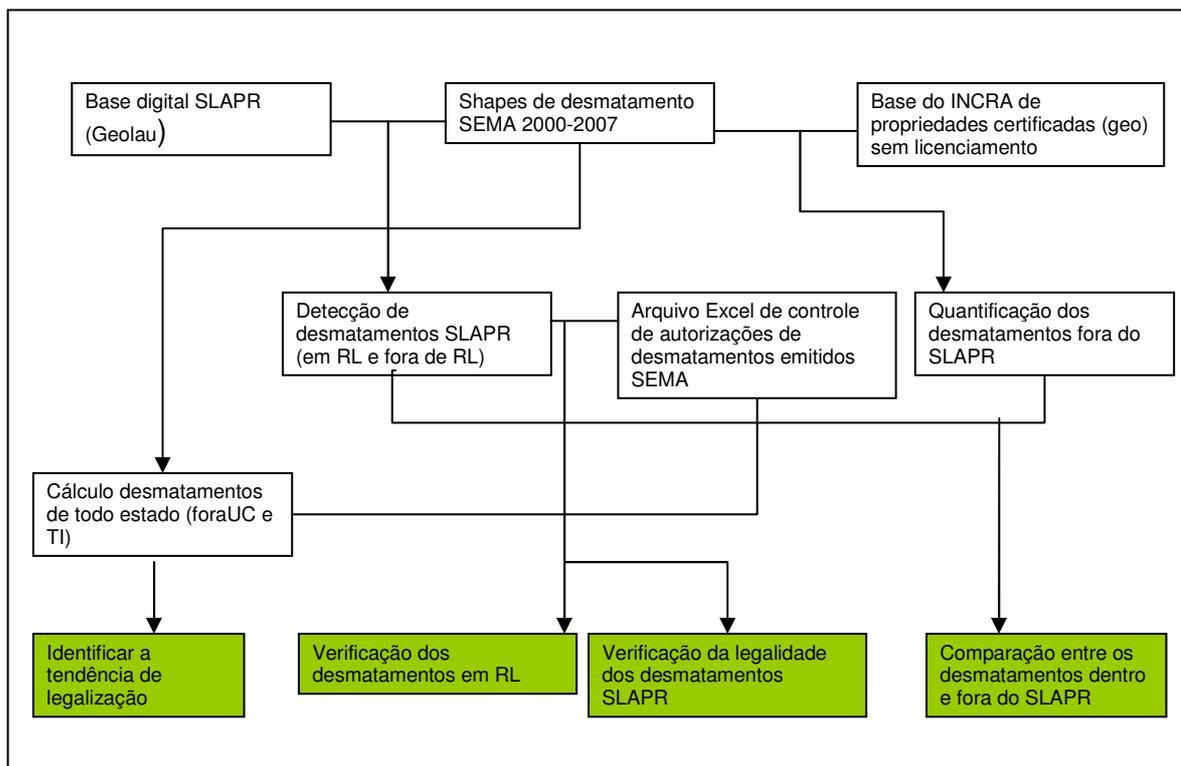


Figura 1.4 Etapas metodológicas do trabalho, a partir de dados do SIG e analógicos do banco de dados SEMA e INCRA

1.4 INSTRUMENTOS ANÁLISE DE DADOS

A – Programa ArcGis/ ArcMap (versão 9.2)⁶ para análise do perfil das propriedades, cálculo da área licenciada no estado e do desmatamento (tipos B e C), ocorridos dentro e fora do SLAPR e, posteriormente, o Excel para fazer os gráficos (a maior parte dessa etapa foi realizada no Woods Hole Research Center, em Masschussets, EUA, entre janeiro de junho de 2007, durante estágio de doutorado).

B - Programa SPSS 13.0 (Statistical Package for the Social Sciences) para proceder a análise de regressão linear multivariada de corte transversal referente ao ano de 2003 e verificar quais fatores são mais determinantes na localização geográfica das áreas licenciadas dentro do estado. Para tanto, o ano de 2003 foi escolhido por ter sido o ano em que houve maior tamanho de área licenciada dentro do período avaliado.

⁶ As licenças dos programas que foram utilizados são: ArcView UNK100341507; ArcEditor UNK179303601; Spatial Analyst UNK206648304.

C - Análise de conteúdo para analisar a percepção dos atores no período de formulação do SLAPR e a mudança na ênfase dos discursos de atores políticos em questões sobre:

- conflitos de entendimento sobre a questão ambiental entre atores das diferentes esferas governamentais;
- desenvolvimento do estado de Mato Grosso e o desmatamento (na análise da mudança do discurso governamental);
- consensos do governo com outras esferas e sociedade civil.

Franco (2005) esclarece que o sentido do significado do discurso se concretiza na prática social e se manifesta a partir de representações sociais, cognitivas, valorativas e emocionais dentro de um contexto. Nesse sentido, entende-se que o discurso é o espaço da materialização das formações ideológicas.

1.5 DESAFIOS E DIFICULDADES ENCONTRADAS

Os três grandes desafios em trabalhar a parte empírica da pesquisa foram: primeiro, referente à grande quantidade de dados; segundo, à confiabilidade dos dados da SEMA; e terceiro, à dificuldade de se conseguir dados dos anos anteriores à Operação Curupira⁷, ou seja, anteriores a 2005. O primeiro, o referente à grande quantidade de dados, porque somente propriedades cadastradas no OGA eram quase 9.000, e as licenciadas eram quase 6000 unidades produtivas até 2006. No início, havia pretensão de se trabalhar com todas as propriedades cadastradas dentro da base; contudo, com a dificuldade diante de vários polígonos duplicados e sobrepostos, resolveu-se trabalhar somente com aquelas licenciadas, pois teoricamente essas já teriam passado por todo processo de avaliação. Mesmo com essa redução na população-alvo, ainda permaneceram problemas de duplicação. Foram deletados todos os polígonos duplicados encontrados, o que significou aproximadamente 200 propriedades virtuais que foram retiradas da base. Outro problema também ocorreu com o deslocamento da base georreferenciada da SEMA (conforme explicado no capítulo 7). Esse problema fez com que algumas Reservas Legais não se ajustassem corretamente dentro das propriedades. Portanto, elas tiveram [as RL] que passar por um ajuste espacial no ArcMap.

O segundo, o referente à confiabilidade dos dados da SEMA, porque, dentro do banco de dados da base das propriedades do SLAPR, havia dados sobre os desmatamentos

⁷ Operação Curupira foi uma operação deflagrada pela Polícia Federal com o objetivo de combater o comércio de madeira que era retirada de áreas desmatadas ilegalmente envolvendo tanto a ex-Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEMA-MT), como o IBAMA, ambos do estado do Mato Grosso. Essa operação aconteceu em 02 de junho de 2005 e prendeu aproximadamente 80 pessoas ligadas ou suspeitas das fraudes, entre elas o secretário de meio ambiente do estado.

autorizados dentro daquelas propriedades licenciadas. Contudo, esses dados estavam incompletos. Disso resultava um valor bastante elevado de propriedades que “desmatavam ilegalmente” após a entrada no SLAPR, e esse dado modificava completamente a análise quanto à eficácia da política para reduzir o desmatamento ilegal. Depois de todo trabalho feito, após três meses, esse erro foi descoberto no período em que a pesquisadora fazia estágio dentro do órgão gestor ambiental. Para surpresa da pesquisadora, tudo o que saía de autorizações para desmatamento era registrado numa planilha Excel de uso interno do SGF, e ninguém tinha acesso aos dados. Após várias checagens, descobriu-se que aquela deveria ser a fonte de dados mais confiável, e várias análises de desmatamentos tiveram que ser refeitas. Dessa vez, constatou-se a legalidade da maior parte dos desmatamentos realizados após a entrada da propriedade no SLAPR.

Ainda em relação ao segundo desafio, outra dificuldade foi a de obter dados confiáveis referentes às áreas fiscalizadas e autuadas por desmatamentos ilegais dentro do estado. Foi difícil verificar o tamanho das áreas, a quantidade de autuações aplicadas e impossível saber o destino dessas autuações. Essa parte da fiscalização e responsabilização se mostrou muito centralizada dentro da SUAD (Superintendência de Ações Descentralizadas) que, inclusive, tem seu escritório localizado fora da SEMA, e sem nenhuma ordenação em termos de informatização, mesmo tendo um sistema de informação chamado SIMLAM que pretendia deixar esses dados mais transparentes. Ou seja, não há muita confiabilidade dentro dos dados apresentados no trabalho nesse aspecto. Entretanto, ele se assemelha a outros dados que trabalhos dessa natureza apresentaram, como por exemplo, a avaliação operacional da política feita pelo ISA/ MMA (2005). Portanto, optou-se por utilizá-los na análise.

O terceiro e último desafio, o referente à dificuldade de se conseguir dados dos anos anteriores à Operação Curupira, ou seja, anteriores a 2005, porque, dentro da Sema, muitos desses dados inexistem ou estão num arquivo morto completamente desorganizado, onde é muito difícil encontrar as informações necessárias. Os relatórios sobre o SLAPR referentes à gestão de 2000 a 2002 parecem ter ficado com os gestores que trabalhavam lá na época. Com a saída deles, perde-se a memória do que foi feito. Portanto, cabe ressaltar esses fatos para que o órgão melhore sua capacidade e organização na manutenção de dados que são públicos e que guardam a memória da história das políticas públicas ambientais do estado do MT.

2 DA CRÍTICA AMBIENTAL AO SLAPR: MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAL E LEGAL

Nas favelas, no senado
Sujeira pra todo lado
Ninguém respeita a constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação (Renato Russo)

2.1 INTRODUÇÃO

A visão de mundo da sociedade moderna é pautada pela racionalidade instrumental que tem sua legitimação na ciência e na tecnologia. Essa forma de pensar /agir traduzida nesse modelo de sociedade, em que a busca pela acumulação e abundância material (capitalismo) é um fim absoluto, alienou por muito tempo essa mesma sociedade de sua ligação intrínseca com a natureza.

Aos primeiros sinais de escassez mais severa de recursos naturais, teve início o questionamento desse modelo de sociedade hegemônico. Esses movimentos e manifestações sociais em torno de “modelos” mais sustentáveis de sociedade foram um marco num período em que a sociedade civil começava a ser ouvida e chamada a conversação na mesa das decisões políticas. De todo o movimento ambientalista ocorrido na segunda metade do século XX, conclui-se que havia uma impossibilidade de se estender o mesmo padrão de consumo dos países ricos para todos os outros países. Era uma questão matemática e a conta não fechava, ou seja, não havia recursos para todos.

Entretanto, muitas nações menos ricas e mesmo aquelas muito pobres ainda moldavam/ moldam seus modelos e planos de desenvolvimento, em grande medida, a partir de referências baseadas nos países centrais, com o objetivo de crescimento econômico irrestrito. A partir da ‘instalação’ de um ambiente mais globalizado que foi se estabelecendo mundialmente na década de 1980 e 1990, os Estados-nações começaram a ser mais necessários para essa estratégia de acumulação, haja vista a necessidade de legitimar, nos ambientes nacionais, as exigências do capitalismo global (SANTOS, 1998).

Como resposta às críticas ao capitalismo, sobretudo ao pilar da abundância material, os países começaram a institucionalizar suas políticas ambientais, ainda que muitas ficassem somente no plano legal e retórico, sem uma devida implementação. A ideologia predominante na resposta à crítica do capitalismo apareceu no cenário político-social com o nome de Desenvolvimento Sustentável. Esse conceito (ou ideia) tem diversas formas de ser

entendido ou materializado (e também não entendido/ aceito e não materializado). Sua resposta (social) pode ser mais passiva, numa abordagem de adequação ao capitalismo globalizado ou pode ser mais revolucionária, propondo mudanças do modelo de produção e de sociedade de forma mais drástica. Nesse caminho de busca de soluções aos problemas ambientais alastrados pela forma de produzir e consumir, políticas públicas ambientais se tornaram cada dia mais necessárias, e uma governança ambiental efetiva tem sido imprescindível quando se necessita mudar cenários de degradação/ má utilização dos recursos.

Entretanto, essas políticas públicas começam a ser evocadas no momento em que a ordem era 'diminuir' o Estado, e esse aparente paradoxo propiciou uma participação maior da sociedade civil. Portanto, numa concepção mais atual de governança, o Estado conta não só com o governo, mas com outros setores da sociedade na tarefa de pensar novos modelos de desenvolvimento e suas políticas. É o que se pode chamar de governança híbrida (AGRAWAL, 2007). Diante de novos modelos de governança e de um Estado que começa a funcionar em rede, a descentralização de políticas ambientais é estimulada por organismos internacionais e, diante de um conjunto de fatores, é requerida pelos estados subnacionais. É nesse contexto socioeconômico que surge o Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais no estado do Mato Grosso, localizado na Amazônia Legal, num momento de economia globalizada, de pressão nacional por exportações de *commodities*, mas também diante de severas críticas ambientais ao modelo de uso e ocupação do solo em áreas de florestas tropicais.

O objetivo desse capítulo é a construção de um referencial teórico a respeito das idéias centrais sobre: a) a estruturação do desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado; b) as críticas em relação à sustentabilidade desse modelo de desenvolvimento; c) as possíveis respostas em torno de modelos de desenvolvimento alternativos; d) o papel desse novo Estado-nação integrado à economia mundial e da sociedade civil. Esse caminho teórico passa pela descentralização das políticas públicas ambientais e desemboca num arcabouço legal sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais.

2.1 DESENVOLVIMENTO: PRÁTICAS DE UM PROCESSO DESIGUAL

Não obstante a conotação econômica que impregna a palavra desenvolvimento, sabemos que ele deve ir muito além dessa esfera. O modo de o homem moderno pensar o desenvolvimento, ao sabor do capitalismo, é impregnado pelo ideário iluminista e proporcionado pela ciência moderna. Portanto, para entender o desenvolvimento, é preciso mergulhar na sua origem, na vinculação entre desenvolvimento e modernidade. Essa

racionalidade pautada pela valorização do individualismo, do utilitarismo, da separação e da simplificação foi gerada a partir de uma forma racional de pensar e agir, chamada pela escola Alemã de “racionalidade instrumental”. A racionalidade instrumental ao ser legitimada pela ciência e pela técnica moderna representa em parte controle e poder (e ideologia) dentro da sociedade (HABERMAS, 1968).

Furtado (2000) ilustra bem essa forma de pensar da civilização ocidental moderna quando diz que o comportamento racional é relacionado com o comportamento eficiente que, por sua vez, é traduzido por meio do progresso técnico. A concretização máxima dessa racionalidade ligada à técnica tem na Revolução Industrial seu ponto de partida. Por meio dela, o mundo experimenta uma mudança expressiva na forma de lidar com a natureza e com os produtos provenientes dela: começa com maior força a “privatização/mercantilização da natureza” e um processo infundável de acumulação (POLANYI, 2000).

A Revolução Industrial rompeu com o modelo anterior, mudando a forma e a lógica de produção e de acumulação de riquezas. Esta levou ao surgimento de um sistema de relações econômicas internacionais, numa das maiores globalizações mercantilistas que existiram na história econômica, propiciando, dessa forma, a conformação das economias periféricas (SUNKEL, 1967; WALLERSTEIN, 1984; FRANK, 1993).

Com o progresso tecnológico, sobretudo, dos meios de comunicação decorrentes do acúmulo de capital pelo setor financeiro e, com a necessidade de contínua expansão de mercados e acumulação crescente de capital, começa-se a desenhar uma nova estrutura de produção e acumulação em que os centros decisórios deixam de ter a sede física na matriz das indústrias e passam a ter sede numa rede difusa de conexões comunicacionais. A produção industrial também acompanha essa nova configuração, deixando a velha linha de montagem fordista dentro de uma única instalação industrial, e passa a se valer da rede comunicacional para sincronizar processos produtivos espalhados em diferentes regiões geográficas que passam a canalizar subprodutos de etapas de produção para pontos de montagem em tempo real (processo que se convencionou como toyotismo ou *just-in-time*). A produção se tornou globalizada para maximizar os lucros num mercado global. A essa nova configuração, chamou-se de globalização da economia, e as empresas passaram se configurar como empresas transnacionais. O mundo foi dividido em centro de processos decisórios financeiros e de acumulação, e regiões periféricas da economia-mundo (SAITO, 1997). É uma “periferia semi-industrializada controlada do centro e orientada em boa parte para o mercado deste” (FURTADO, 2000, p. 122).

Após a década de 1980, os países são estimulados em direção a uma crescente abertura dos mercados internacionais, visto que a existência de fronteiras nacionais, com legislações específicas restritivas à livre-atuação das empresas transnacionais constituíam obstáculos ao capitalismo globalizado. A intervenção do Estado, como porta-voz de interesses nacionais, precisava ser minimizada. É nesse contexto que se fortalece uma ideologia voltada para a defesa da redução do papel do Estado nas economias nacionais, apoiando-se nas críticas do modelo anterior de intervenção estatal na economia, que resultavam no gigantismo da máquina do Estado, associada ao endividamento cuja única origem era atribuída ao modelo do Estado de Bem-Estar Social (SAITO, 1997).

No caso do Brasil, no primeiro período do século XXI, quando se analisa a pauta de exportações brasileira, observa-se que o país não consegue competir nos setores mais dinâmicos com utilização de alta tecnologia – com honrosas exceções, como os setores de siderurgia e de aeronáutica. Em compensação, o país reafirmou sua posição como exportador de *commodities* agrícolas e produtos que requerem trabalho intensivo e leam a super exploração de recursos naturais. Segundo De Negri (2004), 53% das exportações brasileiras são formadas por esses produtos em contraposição a 64% das importações de produtos com alta e média tecnologia. Ou seja, é a reconfiguração da sociedade pelo capital, numa metáfora de uma rede globalizada, na qual uma das saídas para os países periféricos (e/ou semiperiféricos – como no caso do Brasil) gira em torno de suas vantagens competitivas, para num futuro próximo, conseguir o maior número possível de inclusões na rede mundializada (COSTA, 1995; EGLER, 1994 *apud* SAITO, 1997). Em outras palavras, é a expressão concreta da dominação exercida por essa nova forma de capital, que passa a deter o poder nesse século: o conhecimento científico e tecnológico, reafirmando o pensamento da escola de Frankfurt, mas agora num novo contexto de capitalismo globalizado. Quem fica fora dessa rede mundial de comércio, sejam países, empresas ou pessoas, acabam sendo “desativados” dela. É a exclusão em rede (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2002).

Portanto, a associação do presente globalizado com o passado colonial brasileiro é inevitável nesse aspecto, obviamente, atentando para as grandes diferenças. O caso é que, além de estar se especializando cada vez mais em setores que não são dinâmicos dentro do comércio internacional (YOUNG *et al*, 2001), em produtos com baixíssimo valor agregado, essa produção ainda contribui para dilapidar o patrimônio natural do país num sistema de troca desigual. Ademais, promove a manutenção de uma estrutura social em que a remuneração do trabalhador se reduz cada vez mais dentro do processo produtivo. Portanto, vale ressaltar que o modo como se dão as relações de livre comércio atualmente

compele países produtores de *commodities* a praticar duas formas de *dumping* que são mais perversas do que o *dumping* econômico. São elas: *dumping* social (superexploração ou eliminação, via mecanização, do trabalho não qualificado) e *dumping* ecológico (negligência com a conservação das condições físicas no meio natural) (BURSZTYN, 2008).

Assim, a sociedade atual vive dilemas sérios, que fazem com que se questione cada vez mais esse modelo de desenvolvimento capitalista ocidental, iniciado a partir da Revolução Industrial. Dentre estes dilemas, está o enfrentamento da questão social e ambiental. Sen (2000, p. 303) nos indica que os grandes desafios que o capitalismo enfrenta no mundo contemporâneo incluem problemas de desigualdade (especialmente a pobreza em um mundo de prosperidade sem precedentes) e de “bens públicos” (ou seja, os bens que as pessoas compartilham como o ar atmosférico). Boltanski e Chiapello (2000) também apontam que, a despeito do sucesso na frutificação do capital pelo mundo, é necessária a retomada da separação entre o social e o econômico feito há mais de um século. Os autores também advertem que “a nós não nos cabe a dúvida de que o capitalismo deverá encontrar no plano ideológico dificuldades crescentes se não proporcionar razões para a espera a todos aqueles cujo compromisso é necessário para o funcionamento do sistema” (p.29).

Contudo, após a publicação do relatório Meadows, apresentado ao Clube de Roma, em 1972, alguns aspectos sobre o desenvolvimento foram desmitificados, como indicou Celso Furtado, no início dos anos 1970. Segundo Furtado (1996), a hipótese de se estender o padrão de consumo dos países capitalistas de centro para todo conjunto do sistema não teria cabimento diante da insustentabilidade desse estilo de vida *vis-a-vis* os recursos naturais existentes na Terra. Uma vez nesse modelo, uma tentativa de generalização seria uma ameaça para a própria existência da espécie humana. Dessa forma, o desenvolvimento econômico nos moldes dos países centrais que formam o sistema capitalista nunca vai poder existir para todos os países (FURTADO, 1996; WALLERSTEIN, 2005). Segundo Furtado, esse engodo alimentado nos países pobres e em desenvolvimento, onde supostamente haveria etapas a serem superadas para se “chegar lá”, no *core* do desenvolvimento, é ainda a justificativa e tem grande utilidade para:

mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas e culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico e para justificar as formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo (FURTADO, 1996, p.89).

Esse modelo de desenvolvimento dos países centrais, ainda hoje, serve como justificativa para depleção das florestas tropicais no mundo com destaque no Brasil para a

Floresta Amazônica, como se o corte da floresta fosse uma indicação direta de melhoria na renda e nas condições de vida (AZEVEDO, PASQUIS, 2007).

Na próxima seção, serão descritas brevemente as abordagens teóricas mais recentes sobre esses desafios para o desenvolvimento e suas perspectivas de melhoria, sobretudo para aqueles países que ainda se encontram com problemas básicos de sobrevivência sem solução e/ ou convivendo com profundos contrastes internos, como é o caso do Brasil.

2.2 A CRÍTICA AMBIENTAL E SUAS RESPOSTAS

A questão ambiental traz diretamente, à tona, a problemática do desenvolvimento. Depois de alertados para o “mito do desenvolvimento” nos padrões atuais dos países centrais capitalistas, haveria de surgir uma alternativa à civilização em relação ao modelo produzido pela modernidade industrial. Uma das alternativas que propiciou grandes esperanças (e ainda propicia para muitos) é o paradigma do “desenvolvimento sustentável”. Esse paradigma, dentro de um contexto oficial - Relatório Brundtland, 1987 -, foi uma resposta dos “donos do capital”, por assim dizer, ao tipo de desenvolvimento ambientalmente predatório que o modelo de produção estava submetendo à civilização humana e a todas as outras formas de vida e ecossistemas do planeta. Mas, seria injusto dizer que, somente, os donos do capital endossaram este conceito. O movimento em torno do que o “desenvolvimento sustentável” projetava foi simbolicamente um marco social à época de que mudanças no modelo deveriam ser realizadas e de que haveria possibilidade de aliar ecologia à economia.

Foladori (2001), no entanto, argumenta que, tanto na Conferência de 1972, quanto na de 1992 e no informe de 1987, “a preocupação manifesta se dá em torno de como reduzir os níveis de poluição, de depredação, de pobreza e superpopulação, [além das gerações futuras], sem tocar na forma social da produção, ou seja, no capitalismo. Há de se problematizar, portanto: sendo as críticas aparentemente contrárias à lógica do funcionamento do capitalismo, como as incorporar então ao Sistema?

Representado por um diagrama hipotético, Muller (2000, p. 50) indica que o conceito de desenvolvimento sustentável (oficial) envolveria três esferas (Figura 2.1): o bem-estar dos países ricos (A), a elevação de bem estar dos países de periferia e semi-periferia (B) e, por último, a esfera que representasse o bem estar das gerações futuras. A última esfera seria representada pela possibilidade do Desenvolvimento Sustentável (D).

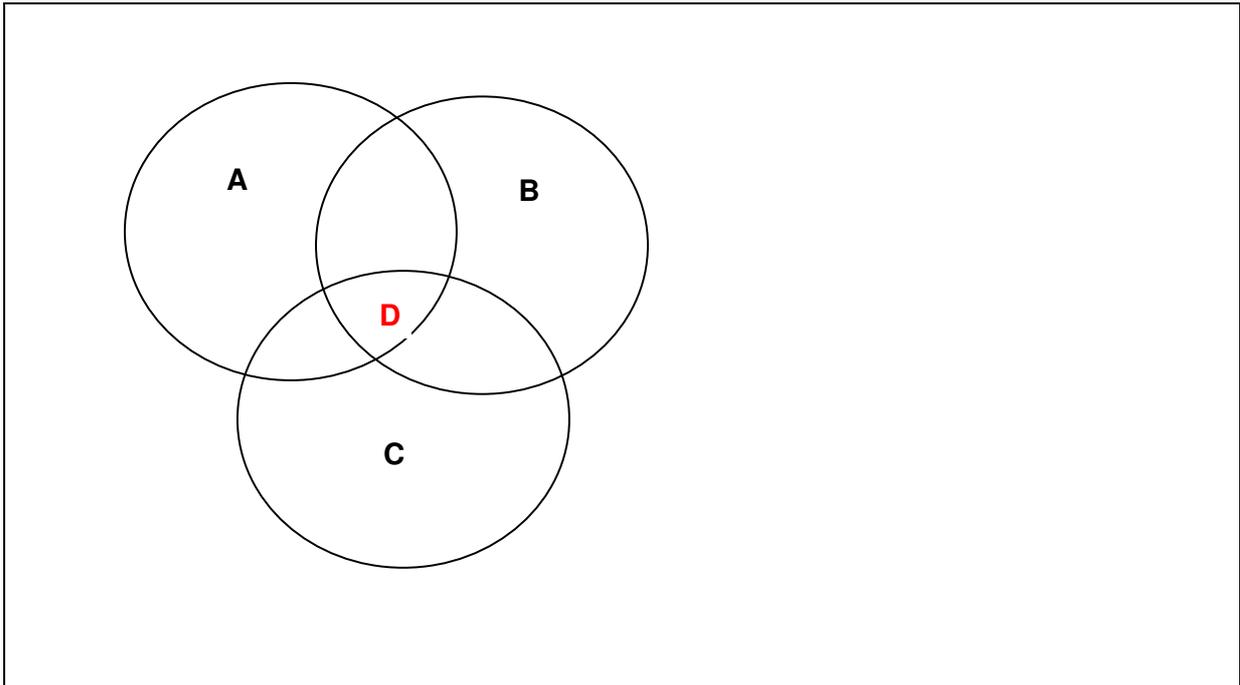


Figura 2.1: Diagrama proposto por Muller (2000), sobre as possibilidades do Desenvolvimento Sustentável.

Nota: As letras representam: (A) países ricos; (B) países pobres e em desenvolvimento; (C) gerações futuras e (D) o Desenvolvimento Sustentável.

Conseguir, com sucesso, ampliar o bem estar em qualquer das esferas fora da área de intersecção significaria sacrifícios a outras esferas. Assim, para os ricos continuarem com o mesmo nível de bem estar, as chances de os países em desenvolvimento e pobres aumentarem seu bem estar (que para os neoclássicos é a riqueza) diminuiriam, e, se tanto os ricos ou os pobres mantivessem ou aumentassem seu bem estar respectivamente, diminuiriam as chances de ampliação de bem estar das gerações futuras. Por isso, na conciliação de todos esses interesses, a área (D) aparece tão reduzida. Nessa área, haveria a possibilidade de se conseguir o DS. Contudo, Muller (2000) pondera dois aspectos: primeiro, não são todos os estudiosos que acreditam que possa haver atualmente essa área de intersecção. Um deles é Georgescu Roegen; segundo, continuado o mesmo modelo de produção, sem alterações no sistema, é possível que haja um afastamento cada vez maior dos conjuntos inviabilizando definitivamente o DS.

Boltanski e Chiapello (2002) admitem que, quando o capitalismo se sente ameaçado, ele arruma justificações que, muitas vezes, vêm da própria fonte da crítica, e incorpora essas críticas ao sistema. A essa ideologia (recém- incorporada), eles chamam de espírito do capitalismo. Esse espírito justificaria o compromisso com o sistema. A resposta do capitalismo à crítica ambiental tem sido dada pelas diversas utilizações do termo/ conceito/ paradigma/ ideia do Desenvolvimento Sustentável.

Contudo, Foladori (2001, p. 102) observa que a crítica ambiental está muito ligada [ainda] à “idéia de **limites externos**”. O autor questiona essa visão reducionista da crítica, argumentando que “os problemas ambientais surgem como resultado da organização econômica e social, e qualquer problema externo se apresenta primeiro como um **conflito** interno à sociedade humana. Segundo ele,

ao insistir nos limites físicos, desvia-se a atenção do problema central, já que a crise ambiental, ainda que seja visível ou explicita um desajuste entre o ser humano e a natureza, é essencialmente uma crise das relações sociais entre os seres humanos”(p. 137).

Ou seja, a resolução dos problemas ambientais, via soluções técnicas, passaria, antes, pela resolução de conflitos sociais em torno da utilização e distribuição dos recursos naturais. As críticas de Foladori e de outros autores como LEFF (2006), são aquelas que Boltanski e Chiapello (2002) chamam de críticas revolucionárias, que buscam a mudança na estrutura, não somente reduzida a uma crítica reformista

Nessa seara, existem diversas frentes, e a sustentabilidade, aliada ao desenvolvimento, é encarada de muitas formas, desde as mais amenas, como um “esverdeamento do capitalismo”, incorporando as variáveis socioambientais no processo de produção, até as vertentes mais radicais, mas ainda reformistas, que proclamam a redução do produto dos países.

Para ilustrar melhor essas posições, Veiga (2005) retrata algumas dessas diferenças. Segundo o autor, existem, nessa briga por território conceitual, duas ideias contrárias e um “quase” caminho do meio.

O primeiro caminho seria aquele em que não se percebe nenhuma incompatibilidade entre crescimento econômico e conservação ambiental. Nesse sentido, segundo esses teóricos, a degradação ambiental existiria até certo ponto da renda *per capita*. Depois de alcançado determinado nível de renda (média US\$ 8.000,00), a tendência é que a degradação diminua (conhecida como “Curva de Kuznets” ou “Teoria do U invertido”). Representantes desse pensamento são Kuznets, Grossman & Krueger (VEIGA, 2005). No entanto, a relação não é tão simples, com causa e efeito lineares. Nessa realidade complexa do desenvolvimento, existem exemplos de inúmeros países com altíssimas rendas *per capita* e nem por isso com baixos índices de degradação.

Martinez-Alier e Justmet (2001) tecem várias críticas à teoria do U invertido, entre elas:

- os testes empíricos foram feitos com poluentes muito visíveis e que demandaram algum tipo de controle social e do Estado;
- os estudos pecam por não avaliar um panorama global. Um dos aspectos que podem levar à conclusão do U invertido é a exportação de indústrias poluidoras para países em desenvolvimento ou pobres;
- ela não serve para explicar o aumento de CO₂, nem a utilização de recursos naturais;
- a renda teria que ser muito alta para todo mundo, gerando muita produção e consumo e, em consequência, uma falta de capacidade de suporte da terra para tal (teoria da impossibilidade) (MULLER, 2000).

Contudo, os economistas neoclássicos ambientais se apropriaram dessa lógica e muitos ainda acreditam que o crescimento econômico, capitaneado pela economia de mercado, vai se revelar um grande indutor da sustentabilidade. Segundo a economia ambiental, de matriz neoclássica, o problema está nos preços baixos dos recursos naturais e na falta de preços dos bens ambientais livres (ALMEIDA, 1998; BELIA, 1996). Para corrigir tais falhas, haveria a necessidade de internalizar os custos ambientais e sociais - provocados pela degradação/exploração - dentro dos custos privados. Isso elevaria o preço e diminuiria a demanda por tais recursos, o que levaria os produtores a buscar “tecnologias mais limpas”. Para o segundo problema, eles criaram o instrumental da valoração ambiental que “precificaria” a natureza por meio de métodos de *surveys* junto à população. Contudo, há várias críticas, tanto em relação ao significado moral e ético dessa atitude, quanto aos métodos empíricos que viabilizariam um preço. Para Foladori (2001), a valoração dos serviços ambientais “é uma demonstração clara de que a economia neoclássica e keynesiana reconhecem a limitação do mercado sozinho para alocar determinados produtos”(p. 142). Como se percebe, essa escola de economistas ainda demonstra uma forte crença na reversibilidade e passividade dos ecossistemas e um grande otimismo nas tecnologias e no mercado (MULLER, 2000, CONSTANZA *et al*, 1998).

Na outra ponta, encontra-se, como principal representante, Georgescu-Roegen, que não acredita na compatibilização da economia e conservação se mantido esse modo de produção baseada no uso intensivo de recursos naturais (VEIGA, 2005). Esse autor utiliza-se do conceito de entropia da segunda lei da termodinâmica, para mostrar que se tira da natureza energia de baixa entropia e, pela produção, essa energia aumenta a entropia, resultando em energia dissipada e não reutilizável pelos humanos. O autor argumenta ainda que a tendência da humanidade, em algum momento do futuro, é desenvolver uma economia de retração, com a diminuição do produto. Numa reflexão futurista e irônica, ele

antevê que talvez o destino da espécie humana seja mesmo efêmero, dado sua extravagância (IBID).

O caminho do meio que, segundo Veiga (2005), não chega a ser propriamente isso, vem também de uma linha mais crítica e cética em relação ao crescimento econômico. Ele se encontra na proposta de Daly que indica que a superação dos problemas ambientais só viria por meio de um “crescimento qualitativo”. Seria um estado estacionário (*steady state*) para países que já estão desenvolvidos e com fartura material. Não obstante, nessa situação, as tecnologias continuariam a se desenvolver procurando melhorar qualitativamente a produção. Daly se reporta à teoria de Stuart Mill, que também acreditava numa “condição estacionária” da economia após certo estágio de crescimento material. Segundo Mill somente os países pobres ainda deveriam continuar aumentando sua produção. Nos mais desenvolvidos, o que se desejaria seria uma melhor distribuição. Assim, para Mill, a condição estacionária “seria uma situação sem crescimento da população e do estoque físico do capital, mas com contínua melhoria tecnológica e ética” (VEIGA, 2005, p.137).

Em busca de qualificações das possíveis posições apresentadas, Veiga (2005) questiona como reagem os economistas diante das diversas visões que variam da mais otimista (neoclássica), passa pela apocalíptica de Georgescu e entra no que ele denominou de “evangélica” de Daly. Ignacy Sachs, que estaria num “caminho do meio”, propõe como alternativa a apreciação da sustentabilidade por meio de diversas dimensões conectadas: a ambiental, ecológica, cultural, social, econômica, territorial, política nacional e política internacional. Sem entrar em detalhes nessas diferentes dimensões da sustentabilidade, o que Veiga (2005) sugere é que o desenvolvimento sustentável, no futuro, será uma superação (dialética) entre o capitalismo e o socialismo.

Fazendo contraponto a Veiga, pode-se dizer que essa superação homogênea é improvável. Assim, é mais realista pensar em um processo dialógico, com as diversas ideologias (liberal/ socialista /teocrática), convivendo num mesmo espaço e buscando, dentro de suas lógicas, a sustentabilidade. Ou seja, não haveria muito avanço, pelo menos, a médio prazo. Não obstante, o que realmente consegue “imobilizar” a idéia de DS, numa perspectiva mais sociológica, é a centralidade que a economia ocupa dentro dela. Nesse sentido, a crítica é corroborada pela de Sen (2000) que retira essa centralidade da economia e da renda, dentro do processo de desenvolvimento. Não que ela perca sua importância, mas ela atua muito mais como meio do que como fim. As questões vão para além das agregativas, sendo as questões distributivas mais importantes para analisar a pobreza nos

países periféricos. Por isso, os Estados com seus diferentes governos são tão fundamentais na mediação dessa construção da sustentabilidade nos processos de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a complexificação dos problemas e a emergência da “sociedade de risco” (Beck, 2002) não colocam somente um ator como o responsável pelo alcance da sustentabilidade (mesmo que seja a resposta da crítica ambiental reformista). A governança dos problemas ambientais passa por muitos níveis, seja supranacionais, seja subnacionais (WEISS, 2000; HOOGHE; MARKS, 2003), onde participam não só os governos, mas a sociedade civil e o setor produtivo, revelando formas híbridas de governança (AGRAWAL; LEMOS, 2007).

Nesse aspecto, cabe ressaltar o papel, cada dia mais importante, desempenhado pela sociedade civil, tanto nas decisões sobre o futuro do desenvolvimento, como na forma em que ele se dará.

2.3 O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL COMO ATORES CRUCIAIS PARA SUSTENTABILIDADE

Fazendo uma breve retrospectiva da intervenção do Estado na sociedade, observa-se que a demanda social por políticas e ações governamentais é antiga. No entanto, o final do século XIX desenhou um cenário para um estado cada vez mais requerido e que começou a partir de então a incrementar suas pastas e a criar outras tantas para o cumprimento de suas funções.

Bursztyn (1998) comenta que as antigas pastas das finanças (arrecadação) e justiça (polícia) já não eram mais suficientes diante das mudanças provocadas após a Revolução Francesa, sobretudo com o advento da industrialização embalada pelas ideias iluministas. A Alemanha de Bismarck é um caso emblemático da vanguarda nas políticas sociais. De forma geral, diversos países europeus seguiram o modelo que culminou em meados do século XX com a hegemonia do Estado de Bem-Estar.

Santos (1998) relata como aconteceu essa passagem de um Estado pré-revolucionário para um Estado de Bem Estar no Ocidente:

[...].Depois de um breve período e que pretendeu ser a via gradual pacífica e legal para o socialismo, o reformismo, no seu sentido mais amplo, foi o processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de interdependência não mercantis, solidárias, voluntárias. Essa institucionalidade significou a vigência possível do interesse público numa sociedade capitalista, um interesse desdobrado em

três grandes temas: a regulação do trabalho, a proteção social contra riscos sociais e a segurança contra a desordem e a violência. A forma política mais acabada do reformismo foi o Estado Providência nos países centrais do sistema mundial⁸

Com a crise do Estado de Bem Estar, provocada, sobretudo, pelo envelhecimento da população, com a conseqüente demanda por mais seguridade, além da crescente falta de emprego estrutural gerada por mudanças tecnológicas, a fisionomia desse Estado keynesiano passa por mudanças profundas a partir da década de 1980 e 1990. O contrachoque para aliviar a pressão sobre esse Estado “pesado” foi o “Consenso de Washington”, que pregava a abertura econômica e a liberalização do estado de suas antigas funções. Essa seria a tônica desse novo Estado, mais leve, mais “desonerado”, num contexto de um mundo, onde as trocas livres das barreiras comerciais interpaíses com a mínima interferência do Estado nacional, seria condição essencial para a continuidade do capitalismo. Contudo, ressalta Santos (1998), o Estado que emerge do Consenso de Washington só é fraco em termos das estratégias de hegemonia e de confiança. “Na estratégia de acumulação é mais forte que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado a gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global” (p. 2).

O enfraquecimento do Estado se mostrou inoperante diante de problemas que emergiram desse processo. Santos (1998) reitera que os dilemas do Consenso de Washington foram revelados a partir de sucessivas crises em países periféricos, [até que em 2008 atinge os países centrais] além da generalizada corrupção política e reaparecimento das máfias. Segundo o autor, o problema do estado não se resolve com a redução da “quantidade de estado”. Ele explica:

É que como a reforma do Estado tem que ser levada a cabo pelo próprio Estado, somente um estado forte pode produzir eficazmente sua própria fraqueza. Por outro lado, como toda desregulamentação envolve regulamentação, o Estado, paradoxalmente, tem que intervir para deixar de intervir. Em face disso, começou a ficar claro que o capitalismo global não pode dispensar a existência de Estados fortes (p. 4)

No entanto, os equívocos entre desestatização e desregulação foram muitos. Quando se privatiza alguns bens e serviços importantes à sociedade, mais do que nunca o Estado deve estar preparado para regular essas ações, mesmo não sendo ele quem as pratica diretamente. Ele regula por meio das regulamentações. Dessa forma, se as regulamentações não servem mais ou estão anacrônicas em relação ao momento, o Estado deve promover uma re-regulamentação como atesta Bursztyn (1998).

⁸ É importante lembrar que o Estado nos países semi-periféricos nunca conseguiu universalizar essas políticas sociais. Esses Estados, chamados de “desenvolvimentistas” por Santos (1998), conseguiram estagnar ou regredir muitas das políticas sociais cruciais como saúde e educação.

Essa reforma ou reformas nos Estados estão em curso no momento, nuns mais avançada; noutros, nem tanto. A idéia de Estado em rede é uma dessas possibilidades que aparece no panorama político mundial. A descentralização ou subsidiariedade da gestão, mas sob coordenação do Estado, parece ser a tônica desse Estado reformado. Nessa arena, o terceiro setor parece buscar cada vez mais espaço para atuação. Paradoxalmente, é justamente no momento de enfraquecimento do Estado que os problemas ambientais emergem com mais força e que precisariam ser mediados pelo Estado, que tem a função de controlar o uso dos recursos naturais. Dessa forma, esse momento também foi propício para a participação mais afirmativa das organizações não governamentais ou terceiro setor.

Terceiro setor é uma terminologia ampla que abarca um conjunto de organizações sociais que não são nem estatais, nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações, pode-se mencionar cooperativas, associações mutualistas, associações não-lucrativas, Ongs, organizações quase não-governamentais, organizações de voluntariado, comunitárias ou de base, etc. (SANTOS, 1998)

É difícil analisar a emergência do terceiro setor, por aparecer em lugares com características tão distintas. Nos países centrais, a re-emergência desses movimentos parece ser o resultado de forças endógenas identificáveis no espaço nacional, ao passo que em alguns países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, o terceiro setor é efeito local de induções, quando não de pressões ou de interferências internacionais. No primeiro caso, ele surge mais para amortecer as tensões sociais produzidas pelos conflitos políticos decorrente dos ataques neoliberais às conquistas políticas dos setores progressistas e populares obtidas no período anterior. Essa é uma sinalização clara de que o terceiro setor não é chamado para emergir numa condição de autonomia, pelos valores que subjazem o princípio da comunidade como a cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência e democracia interna. No segundo caso, nos países semiperiféricos e periféricos, o contexto não é o do Estado previdência e tem o objetivo de criar o mercado e a sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está, e muitas vezes nunca esteve, em condições de prestar (SANTOS, 1998).

Essa emergência do terceiro setor dentro da sociedade civil acontece com uma série de outras transformações em termos de participação e governança nos regimes democráticos. Contudo, há várias formas de participação e não se deve criar uma idéia

ingênua sobre algum controle hegemônico da sociedade civil, frente aos pilares do governo ou do mercado, sobretudo de movimentos sociais com menos poder, com menos capacidade comunicativa ou que se origina de grupos tradicionalmente excluídos das discussões políticas.

Na verdade, quando se fala em sociedade civil, há uma miríade de interesses envolvidos. “A sociedade civil não é homogênea, nem uniforme” (ACANDA, 2006, p. 181). Para Gramsci, que deu um destaque grande em sua obra para sociedade civil, esse seria o *locus* de conquista da hegemonia, não só econômica, mas também política e cultural. Portanto, a sociedade civil engloba vários projetos diferentes e que estão em disputa, normalmente um grupo/classe prevalece de forma mais geral direcionando ideológica e politicamente várias esferas da sociedade civil buscando o consenso. (ACANDA, 2006). A sociedade política se caracteriza pelo “conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visam a *dominação*” (SEMERARO, 1999, p.74). Essas duas esferas estariam bem unidas (dialéticamente unidas), uma vez que, numa combinação/articulação de força e consenso para se obter o controle social, se consegue a hegemonia,

Acanda (2006, p. 180, 181), numa releitura mais atual de Gramsci, traz algumas reflexões importantes sobre a sociedade civil e sociedade política. Alguns desses pontos merecem ser destacados:

- a separação que Gramsci faz entre sociedade civil e sociedade política é apenas metodológica, pois não é possível haver essa separação rígida, dado que uma instituição pode ao mesmo tempo pertencer a sociedade civil e a sociedade política (i.e. os partidos políticos);
- a sociedade civil não pode ser percebida somente como o “enraizamento do sistema hegemônico de dominação”, mas também como um espaço que está sempre sendo desafiado pelas posições contra-hegemônicas. Ou seja, “o conflito social se expressa na sociedade civil” e não só entre sociedade civil e Estado;
- “a habilidade de um grupo que detém o poder não reside em tentar impedir as manifestações dessa diversidade [da sociedade civil], e sim em cooptá-la para seu projeto global de construção da trama social. É a isso que Gramsci chama hegemonia” (p. 181).

Portanto, o terceiro setor mais ligado à área ambiental, sobretudo, os mais radicais, que se iniciaram na década de 1970, é um desses componentes que fazem uma “guerra de trincheira” em relação ao grupo que defende esse modelo de produção degradador. De uma

relação inicial muito tensionada, esses processos dentro dessa guerra de posição foram sendo transformados com o tempo. Num momento de complexidade social cada vez maior e de uma iminência de riscos ambientais globais, tem havido uma reestruturação na forma de embate entre grupos tensionados e o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, é essa ideologia que tem conseguido amarrar vários consensos entre as arenas ambientais e produtivas. Muitas “disputas por posição nessa guerra” começam a se transformar num processo dialógico, quando não dialético e , mesmo com uma certa tensão envolvida, isso tem se traduzido, por vezes, em projetos compartilhados de elaboração de políticas públicas junto com o governos internacionais, nacionais e subnacionais. Mas não só elaboração, como também um compartilhamento da governança que passa a ser híbrida em diversas formas .

A construção das políticas públicas ambientais, com certeza, deixou de ser somente uma competência do Estado, embora seu papel seja insubstituível. É na esfera das agendas das políticas públicas, bem como das opções disponíveis que os conflitos ou os consensos vão ser traduzidos com mais objetividade. Espera-se dentro do que se chama “boa governança” que grupos particulares da sociedade civil, com interesses produtivos específicos, não colonizem esses locais de discussão coletiva e democrática. Um dos princípios mais caros da governança ambiental é o “interesse público” que significa que os custos da degradação ambiental não devem ser transferidos para coletividade, mesmo que isso traga benefícios para o comércio do país (BURSZTYN, 2008). Por isso, é necessário ter clareza das implicações envolvidas nas diretrizes de “governança ambiental” e “boa governança ambiental”.

2.3.1 Critérios para boa governança ambiental

Weiss (2000), em artigo que faz uma contextualização histórica do termo “governança”, observa que, desde o início de seu uso, o termo tinha relação com o sistema de administração nacional. Contudo, comparando as diversas conceituações de instituições internacionais como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, OECD (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), Comissão em Governança Global, entre outras, pode-se perceber que, embora os conceitos sejam distintos, em geral, inferem sobre o exercício do poder do Estado em suas funções econômicas políticas e administrativas. No entanto, não se restringem a participação das instituições governamentais, mas em geral envolve a sociedade civil organizada ou instituições que operam na esfera pública.

Há também sistemas internacionais de governança que, normalmente, unem as nações ou “sistemas sociais em torno de objetivos” (ROSENAU *apud* WEISS, 2000). Desse modo, Weiss (2000) observa que, num nível nacional, é necessário que o conceito de governança inclua, mas também transcenda os aparatos formais do governo. Contudo, mesmo com o grande crescimento organizações não lucrativas e também grupos ligados ao setor produtivo (*profits groups*) no âmbito da sociedade civil, o governo continua o agente primário. Bursztyn (2008, p.5) enfatiza, em poucas palavras, que a governança acontece quando o “governo de fato” não é exercido somente pelo governo. Indicando assim como Weiss (2000), o aumento da responsabilidade do Estado como assegurador da efetividade das normas legais voltadas para o bem-comum e como guardião das decisões coletivas contra as possíveis assimetrias de poder. Em geral essa função do estado se torna mais importante ainda quando se trata de democracias e/ou instituições pouco consolidadas.

Agrawal e Lemos (2007) indicam a emergência de tipos híbridos de governança ambiental envolvendo estado, comunidades e mercados. “A cooperação entre atores não estatais é um novo meio de administrar o ambiente” (p.38). Os autores exemplificam esses tipos híbridos por meio de um diagrama ilustrado na figura 2.2.



Figura 2.2 – Diagrama identificando possíveis formas híbridas de governança
 Fonte: baseado em Agrawal e Lemos (2007)

Dentre as formas híbridas ilustradas, os autores sugerem como exemplos de co-gestão a gestão conjunta, a gestão do estado junto com as comunidades de recursos naturais como florestas e recursos pesqueiros, lembrando muito o modelo do que acontece nas Unidades de Conservação de Desenvolvimento Sustentável existentes no Brasil. O exemplo que Agrawal e Lemos (2007) sugerem nas parcerias público-sociais (entre comunidade e mercado) seriam os pagamentos por serviços ambientais, sequestros de

carbono e ecoturismo. Muitos desses instrumentos são implantados em comunidades com parcerias e/ ou assessoria/ apoio, remunerado ou não, de organizações não-governamentais. O terceiro conjunto de exemplo são os das parcerias público-privadas. Esse conjunto pode ser diverso, sobretudo, no modelo de Estado em rede, norteado entre outros princípios pelo da subsidiariedade. Um exemplo dessa parceria poderia ser a concessão de florestas públicas ou da gestão de parques nacionais. Também poderiam ser encaixados nessa categoria, empresas privadas que fazem algum tipo de monitoramento (i.e desmatamento) para o Estado.

Agrawal e Lemos (2007) fazem duas observações importantes sobre as outras esferas, além do estado, envolvidas na governança, bem como os diversos instrumentos que a operacionalizam. A primeira é sobre a super valorização dos mercados como instrumento de gestão ambiental. Muitos encontram nos mecanismos inspirados no mercado as respostas para os desafios do crescimento econômico, sustentabilidade e até equidade. Outros acreditam que a confiança nos mercados vai aumentar a iniquidade (política, econômica e de poder social), encaminhando as práticas para a degradação ambiental. Assim, é preciso ficar atento a uma possível “*commodification of nature*”⁹ (IBID, p. 41). A segunda observação é sobre a participação na governança ambiental. Mesmo que haja um aumento no número de atores que participam não é algo significativo por si só, porque muitos atores que deveriam participar continuarão a não influenciar nos processos de ou nos resultados das políticas públicas.

Já na década de 80, os bancos privados ou públicos multilaterais iniciaram o uso de critérios de governança para avaliar programas de desenvolvimento financiados por eles (WEISS, 2000; GRINDLE, 1999). Boa Governança se tornou uma condicionalidade inseparável (mais recentemente) de democratização e liberalização econômica para os países em desenvolvimento e para aqueles do ex-bloco socialista, por parte dos financiadores bilaterais e multilaterais (WEISS, 2000). Esses critérios começaram a ser usados com mais frequência para avaliação de programas ambientais financiados por agências internacionais e também em avaliações nacionais. Na verdade, muitos desses critérios são aquelas diretrizes elencadas para o Estado em rede (CASTELLS, 1998).

O Estado em rede se estrutura em torno da combinação alguns princípios do funcionamento administrativo (CASTELLS, 1998). Entre eles:

⁹Essa expressão foi utilizada por Diana Liverman, diretora do Instituto de Mudanças Ambientais da Universidade de Oxford (AGRAWAL; LEMOS, 2007)

a) subsidiariedade: de acordo com esse princípio, a gestão administrativa deve situar-se, para cada problema ou tarefa, no âmbito mais descentralizado possível que possa desempenhá-lo eficazmente; b) flexibilidade: na organização e atuação da administração, deve-se passar de um estado decretador para um estado negociador, de um estado controlador a um estado interventor; c) coordenação: a coordenação do Estado nação é necessária para que se mantenham as regras de subordinação democraticamente estabelecidas. Sem coordenação, a extrema flexibilidade e descentralização acabam dissolvendo o Estado e, por conseguinte, os elementos que os integra; d) participação cidadã: sem essa não haverá legitimidade e qualquer forma de intervenção do estado correrá o risco de não ser entendida pelos cidadãos. A participação funciona mais adequadamente nos níveis locais, mas pelos novos dispositivos tecnológicos (por ex. Internet). podem oferecer formas de consulta e de co-decisão a todos os âmbitos do Estado; e) transparência administrativa: os controles internos ao estado não bastam; são necessários controles externos calcados na sociedade. A transparência permite a sociedade acesso ao conhecimento sobre os processos e resultados das políticas públicas, bem como sua efetividade e honestidade (BURSZTYN, 2008); f) modernização tecnológica da administração; g) retroação da gestão: permite assegurar os efeitos de aprendizagem e correção de erros que necessitam ser incorporados e adaptados na organização.

Além disso, merece destaque um princípio da boa governança, comentado por Bursztyn (2008): a *responsabilização (accountability)*, que seria a prestação de contas do governo à sociedade do resultado da aplicação de recursos e da condução das políticas públicas. Segundo Cameron (2004) (*apud* BURSZTYN, 2008), a *accountability* envolve algumas funções básicas no processo de governança em programas e políticas do governo:

- a) deixar claro quem são os atores envolvidos;
- b) fornecer informações, quando necessário;
- c) revisar e reformar sistemas e práticas para atender às expectativas dos atores envolvidos;
- d) garantir a definição e a aplicação das sanções.

Esses princípios de boa governança são princípios normativos, mas, assim como na governança corporativa, eles são um conjunto de regras que ajudam a minimizar os problemas de agência. Não são todos aqueles possíveis de serem aplicados em gestões de países em desenvolvimento com instituições políticas ainda frágeis. Tampouco, pode-se afirmar que a aplicação desses instrumentos garantam resultados eficazes nas políticas públicas (HARRIS, 2001).

Alguns princípios mais macros considerados com “suleadores” da governança ambiental seriam: interesse público, justiça ambiental, direito das futuras gerações e responsabilidades comuns, porém diferenciadas (BURSZTYN, 2008). Esses princípios poderiam ser aplicados a governança global dos assuntos ambientais, mas também observados em políticas locais.

De todas essas diretrizes e princípios, a participação foi selecionada por ser um bom indicador da “força” e/ou grau de democratização nos países, nos estados, nos coletivos. O trabalho célebre de Arnstein (1969) indica que a participação pode ter diversos níveis e que, não obstante seja um instrumento de empoderamento da sociedade, pode se revelar somente como um instrumento de manipulação por parte de governos para legitimar interesses no direcionamento de políticas e programas públicos, previamente decididos sem a participação coletiva.

Essa autora utiliza uma conhecida classificação nos níveis de participação que se inicia com a esfera da não participação, alcança a esfera da concessão mínima de poder e vai até o nível de poder cidadão (Quadro 1.1).

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta (pesquisa de opinião, assembleias, audiência púb.)	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Quadro 1.1 - Níveis de participação e poder nas decisões políticas
Fonte: Arnstein, 1969

Os níveis de participação dentro da primeira esfera da *não participação* são chamados de terapia e manipulação. Nesse nível, há uma tentativa dos líderes que detêm o poder de achar que há participação dos atores no planejamento de ações, no entanto o que acontece, segundo Arnstein (1969), é uma espécie de “educação” dos participantes. A segunda esfera de níveis de concessão mínima de poder envolve a informação, consulta e a “pacificação”. São níveis em que os cidadãos são chamados mais a ouvir do que opinar. Na consulta,

muitas vezes a falta de poder de grupos mais fragilizados/ vulneráveis impedem que as sugestões sejam levadas adiante ao ponto que provoquem mudanças no *status quo*. Na pacificação, segundo a autora, os “sem nada” são chamados a opinar, contudo os que detêm o poder decisório continuam com o direito de decidir. A terceira esfera contém os níveis de poder cidadão com crescentes graus de poder de decisão para os atores. A parceria permite a negociação/ barganha com os tradicionais donos do poder. Nos dois níveis seguintes, delegação de poder e controle cidadão, os cidadãos mais vulneráveis obtêm a maioria de assentos (voz) nos processos decisórios (Quadro 1.1).

Mesmo entendendo que esses níveis são uma metáfora simplificada da aquisição de poder nos processos decisórios, é uma base para a reflexão sobre a participação que acontece em democracias como a do Brasil, sobretudo, quando os processos decisórios ficam cada vez mais descentralizados e vulneráveis a cooptação pelos poderes econômicos e políticos locais.

Fung (2006) indica que a participação atende, sobretudo, a três valores da democracia, que são: a legitimidade, a justiça e a efetividade das ações e políticas públicas. Dependendo do maior ou menor grau da participação, bem como da qualidade dessa participação, o processo estaria sendo mais, ou, menos democrático.

Saito e Santos (2006), analisando a experiência dos comitês de bacia hidrográfica, concluíram que há um mito em torno da participação e que esse mito é reforçado pela desigualdade ou assimetria nessa participação que é bastante desigual e que favorece a lógica institucional do economicismo que, em última instância, distorce a sustentabilidade ambiental e social nos processos dos coletivos considerados democráticos. Portanto, a participação é um dos princípios da boa governança que ainda precisa ser melhor entendido para não ser traduzido, apressadamente, como sinônimo de uma maior democratização do processo político.

Portanto, da literatura sobre governança, numa moldura de “Estado em Rede, alguns pontos sobre a relação das políticas públicas com o Estado parecem ser mais direcionadores da esfera pública política:

- *as políticas públicas são uma função do governo*: mesmo em tempos de desestatização das funções sociais, o estado sempre teve e terá a função reguladora e regulamentadora (BURSZTYN, 1998). Quando isso não acontece, os resultados

- podem gerar sérias iniquidades sociais, sobretudo, se a função de implementação ficar somente a cargo da iniciativa privada, que trabalha com a primazia do mercado;
- *aumento da participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas*: mesmo sendo ainda papel predominante do Estado, a crescente participação da sociedade organizada tem tido um reflexo na formulação e condução das políticas públicas. Um desses reflexos é a implementação de algumas políticas e funções do estado pelo terceiro setor. Embora esse tema seja controverso, é preciso reconhecer que há uma abertura de “espaço público não-estatal” e que pode significar maior democratização. Embora, essa maior democratização, só será possível a partir de uma maior refundação democrática da administração pública e do terceiro setor (SANTOS, 1998).
 - *funcionamento mais descentralizado do Estado (como rede)*: assim, na elaboração das políticas públicas, haverá “nós externos, como as influências das organizações internacionais, as exigências da economia de mercado, até os “nós internos”, envolvendo os âmbitos nacionais, que congregam o regional e o local. Além disso, a tendência na implementação das políticas também é de descentralizar as competências administrativas. Num modelo ideal, isso levaria a um maior controle social pela população beneficiada pelas políticas.

É importante, entretanto, não fazer da descentralização uma panacéia para resolver problemas históricos presentes nas instituições públicas brasileiras. Mudar de esfera resolve o problema? Portanto, a próxima seção aprofunda o entendimento sobre as implicações que a descentralização pode ter dentro de um modelo político democrático.

2.5 A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conceitualmente, é preciso diferenciar desconcentração de descentralização. O primeiro é o compartilhamento das funções com as subsidiárias regionais e locais, mas com poder de comando obedecendo a uma hierarquia com o nível central. O segundo, a descentralização, envolve a transferência de autoridade e as respectivas competências legais e administrativas para outra instância de governo, seja nível estadual, seja municipal (TONI ; KAIMOWITZ, 2003; SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Dentro da idéia de Estado em rede, o princípio que norteia a descentralização é o da subsidiariedade. Segundo Jordan (2000, p.2), que estuda esse processo no contexto da União Européia, “subsidiariedade é um princípio do governo federal que diz que determinada ação deve ser tomada no nível mais descentralizado desde que seja

consistente com uma ação efetiva”. Apesar de ser um conceito antigo, foi incorporado no *mainstream* político europeu no início da década de 1990. O autor indica que, na origem, subsidiariedade é um termo federal, usado para alocar poder entre diferentes níveis de governo. Quadros (*apud* GONÇALVES, 2003) indica que existem mais de trinta definições distintas dentro do direito Público e da Ciência Política para subsidiariedade. Como consenso, em geral está incluído nesse princípio a repartição de competência entre a sociedade civil e Estado, valorizando a autonomia dos indivíduos e dos grupos sociais (GONÇALVES, 2003).

Castells (1998) argumenta que o nível mais adequado para determinada competência é uma discussão muito mais política que técnica e que ele é modelado de acordo com os momentos históricos das distintas sociedades. O essencial, segundo o autor, é “proceder uma ampla descentralização em se *transfira poder e recursos* aos níveis mais próximos dos cidadãos e seus problemas” (p.16, grifo meu). No limite, esse princípio permite a transferência de responsabilidades executivas do Estado para a própria sociedade e mesmo para empresas, em tudo em que o Estado não seja necessário como executor direto.

Mas por que há necessidade de descentralizar? Castells (1998) postula que existem duas forças que levam para esse caminho: a *do Estado* respondendo às reivindicações locais e regionais, buscando fórmulas alternativas frente à rigidez da centralização e a da *crise de legitimidade* que emana da desconfiança dos cidadãos” (p.9).

Assim, percebe-se que a descentralização, dentro de um Estado que perde sua legitimidade por não conseguir mais cumprir com suas funções sociais e, tampouco, promover o desenvolvimento econômico, é um instrumento que tenta recuperar seu poder de governabilidade. Governabilidade entendida aqui como legitimidade para tomar decisões políticas. Com a execução das políticas públicas ficando mais próximas dos cidadãos afetados, os espaços de participação tendem, teoricamente, a ficar mais evidentes para a população, que se sente com mais direito/poder de intervir.

Fica patente, então, o papel que a sociedade tem para que esse processo aconteça. O que, a princípio, parece uma simples transferência de poder, começa a ganhar maior complexidade, levando-se à formulação de alguns questionamentos sobre como se pode garantir que essa população vá participar.

Castells (1998) argumenta que a experiência desmente uma visão romântica do local como âmbito de democracia e participação. Governos locais e estaduais, em todo mundo,

são frequentemente os níveis mais corruptos da administração, entre outras razões, porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem competências do urbanismo e da gestão do solo, que são setores de atividade mais suscetíveis à corrupção da administração por interesses privados. De toda forma, segundo o autor, evidências empíricas parecem demonstrar que a proximidade do governo e dos cidadãos no âmbito local permite um controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e, no limite, de re-legitimação do Estado.

Contudo, na argumentação de Areche (1996), a relação positiva que se estabeleceu entre descentralização e maior democratização deve ser problematizada. Sobre isso, ela assume que “o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais na natureza das instituições dela encarregadas” (p. 62). Ademais, sobre a relação estado central como sinônimo de mais autoritário, a autora, por meio de estudos empíricos de casos da Espanha e França, deduz que é a capacidade, historicamente construída, das elites se infiltrarem no governo central que as farão enxergar o governo descentralizado como aquele que oferece maiores condições de participação ou não. Significa dizer que, se essas elites não têm influência no poder central, vão preferir que os processos políticos sejam descentralizados, dando a impressão de maior democracia.

Areche (1996) reforça que problemas como clientelismo pode ocorrer em qualquer escala de governo e novamente o que importa é a natureza das instituições, em vez de sua escala. O que deve ocorrer é que as instituições estejam fortalecidas para o cumprimento de suas funções legais e, além disso, que haja uma maior capacidade de controle dos cidadãos sobre o governo.

Uma face da problemática da participação nos espaços institucionalmente criados está na legitimidade dessa representação, que tanto se relaciona com a estrutura de representação criada, ou seja, a gênese com o nível de capacidade de intervenção dos participantes, ou ainda, a assimetria em termos de instrumentalização científico-tecnológica para participação social (SANTOS; SAITO, 2006. SANTOS *et al*, 2005).

A outra face reversa da descentralização é o papel do poder central ou federal. Um dos obstáculos à descentralização comumente citado é a resistência do poder central à perda de poder. Pensando no Estado-nação, as estratégias adotadas por ele para aumentar sua operatividade (mediante a cooperação internacional) e para recobrar sua legitimidade (mediante a descentralização e autonomia) acabam realmente aprofundando suas crises, pois, ao realizá-las, perde poder, competências e autonomia em benefício dos níveis

supranacional e subnacional. Por isso, a “importância de acompanhar o processo de redistribuição de competências e recursos por meio de mecanismos de coordenação entre os distintos níveis institucionais em que se desenvolvem as ações dos agentes políticos” (CASTELLS, 1998, p.9). O enfraquecimento do poder central por conta da descentralização é considerado um mito por diversos autores. O argumento é justamente o contrário: a descentralização gera a necessidade de fortalecimento do governo central. Isso se deve ao fato de que a descentralização supõe uma expansão seletiva do Estado, funcionando muito mais na regulação (e cooperação) das políticas setoriais implantadas pelos governos subnacionais, devendo, portanto, se fortalecer institucionalmente e administrativamente na condução desse processo (ARECHE, 1996; BURSZTYN, 1998; HARRIS, 2008).

Godard (1997) comenta que essa transferência de poder central para regional/local pode ser entendida como simplesmente uma forma das regiões/estados se destutelarem do Estado central. No entanto, o autor argumenta que o enfoque não deveria ser esse. O sentido de descentralização deve ser entendido como o estabelecimento de novas relações entre os diversos níveis, “limitando-se as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliando-se as de responsabilidade conjunta” (p. 238). A cooperação entre os níveis deve existir sempre, mesmo que cada um tenha um papel definido a desempenhar.

É importante lembrar que há diversos interesses contraditórios em torno da descentralização: ao mesmo tempo em que pode ser justificado como uma demanda por maior participação social, por outro pode ser justificado pelo fortalecimento do ideário neoliberal de enfraquecimento do Estado, daí se instala o problema quando se descentraliza primeiro as competências e, somente depois, e de forma muito frágil, as condições de governança. Mais que isso, em muitas situações, a descentralização tem resultado numa omissão do Estado nacional e terceirização de seu papel para o terceiro setor, muitas vezes se imiscuindo de interesses clientelistas que perpetuam a dependência e parasitismo em relação aos recursos financeiros do Estado.

Mesmo com esses avanços institucionais, a descentralização na gestão ambiental no Brasil é marcada por oscilações. Ela é incorporada com a Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, definida com a criação do IBAMA em 1989 e inicia novamente na segunda metade dos anos 1990, junto com uma tendência política, nacional e internacional, de descentralização (TONI e KAIMOWITZ, 2003).

Em relação à *competência legislativa*, a Constituição Federal, em seu artigo 24, atribui à União, aos estados e aos municípios poder de legislar concorrentemente em matéria

ambiental. Contudo essa competência fica limitada aos municípios em caráter suplementar, ou seja, quando o assunto for de interesse eminentemente local e as legislações estadual e federal forem omissas sobre o tema.

No caso do Governo Federal e dos estados, a competência é concorrente, devendo o primeiro estabelecer as normas gerais; e os últimos, as complementares. Em relação à *competência administrativa ou executiva*, os entes federativos possuem competência comum (FINK *et al*, 2004). A transferência de atribuições acontece por meio dos pactos federativos e convênios. No entanto, alguns requisitos básicos são necessários ao nível administrativo competente. No caso, o Estado e/ou municípios, para exercer a competência administrativa, devem ter uma Secretaria, um Código e um Fundo, além de um Conselho, todos ligados à área ambiental.

Em algumas áreas, a política ambiental no Brasil está mais avançada em relação à descentralização. Uma delas é o licenciamento. Bem antes da Constituição de 1988, o licenciamento já fazia parte do cenário das políticas ambientais, sobretudo em estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais onde essa obrigatoriedade constava na legislação estadual. A primeira lei prevendo o licenciamento no Brasil foi de São Paulo (Lei 997 de 31/5/1976), mas o primeiro a estabelecer um Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP) foi o Rio de Janeiro, por meio de um decreto-lei de 1975, que só foi regulamentado em 1977. Como se percebe, esse instrumento nasce descentralizado. O licenciamento se tornou obrigatório em todo País em 1983 após a regulamentação da Lei Federal 6938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) pelo decreto 88.351/83 (OLIVEIRA, 2005).

A descentralização no setor florestal foi mais atrasada em relação a outras agendas. Contudo iniciou-se no âmbito da Amazônia Legal em 1999 com a implantação de um sistema de licenciamento de propriedades rurais no estado do Mato Grosso. Em 2006, com a criação da Lei de gestão de florestas públicas (11.284/2006) e do Serviço Florestal Brasileiro, a gestão florestal é descentralizada definitivamente para os estados. A próxima seção mostra sucintamente a normativa legal que regula essa licença.

2.6.1 Descrição e caracterização do sistema de licenciamento ambiental de propriedades rurais: normas legais

O licenciamento ambiental rural, sob competência dos estados e Distrito Federal, foi previsto na Resolução CONAMA 237/97 no artigo 5º, relacionando o seu cumprimento às

normas do Código Florestal (artigo 2º da lei 4.771 de 1965). Ademais, o artigo 10 da Lei Federal 6938/81 prevê o licenciamento prévio de atividades que causem degradação ambiental, como as atividades agropecuárias, sobretudo desmatamento, uso de agrotóxicos, manejo do solo, etc. Dessa forma, no final da década de 1990, havia um respaldo legal em consonância com a Constituição Federal e com a Legislação Ambiental Federal para que os estados subnacionais elaborassem suas políticas florestais e regulamentassem o Licenciamento Ambiental Rural.

O primeiro estado no Brasil, dentro da Amazônia Legal, a apresentar esse tipo de licenciamento, utilizando Sistema de Informações Geográficas (SIG), foi o Mato Grosso. A cronologia do SLAPR no estado iniciou em 1995, quando o governo do estado teve seu Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Complementar nº 38) aprovado. Nessa lei, em seu artigo 19 (IV), estava prevista a expedição da Licença Ambiental Única (LAU) “autorizando a localização, implantação e operação das atividades de desmatamento, exploração florestal e projetos agropecuários”.

Contudo, somente em 28/01/97, um Decreto Estadual (1.401) regulamentou o uso desse instrumento no Mato Grosso. O Pacto Federativo veio em seguida, em 1999, e concedeu poderes para a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA) gerir as atividades florestais e, portanto, ser responsável pela gestão florestal no estado no que se referia à autorização e controle do desmatamento, além do monitoramento e fiscalização.

O escopo da LAU fica restrito ao que está previsto no Código Florestal. **Nesse sentido, a unidade de análise do licenciamento é a unidade produtiva, ou seja, a propriedade.** Pela imagem digital e analógica, que acompanha o projeto elaborado para o licenciamento, é possível verificar a existência de passivo ambiental e também do ativo. As áreas de Reserva Legal (RL) são definidas conforme a tipologia de vegetação, seguindo o disposto no artigo 16º da Medida Provisória 2.166-67 de 2001. As Áreas de Preservação Permanente (APP) seguem o disposto no artigo 2º da lei 4771/65, conforme os valores estipulados pelo Código Estadual, que são mais restritivos.

Nesse sentido, é importante observar dois aspectos que mudaram após a implantação da LAU: a) somente é possível abrir novas áreas de produção dentro do que a legislação permite, mediante o Licenciamento Ambiental (Decreto Estadual - DE 1.401/97 art. 3º); b) o licenciamento para desmatamento fica condicionado à averbação legal na matrícula do imóvel (DE 1.401/97 art. 4º).

Em 2000, aparece uma nova lei no âmbito do estado em decorrência da implantação do Licenciamento Ambiental Único. É a lei 7330 (27/09/00) que institui o sistema de compensação entre áreas de Reserva Legal alteradas em áreas de Unidades de Conservação do estado. Essa lei é o início de um longo processo de regulamentações em busca de uma solução legal para os passivos de áreas de Reserva Legal existente no Mato Grosso. Por isso, é importante recuperar essa discussão da RL, que pode ser uma das principais questões que faz o sistema de licenciamento provocar maior ou menor grau de conflito com os produtores rurais (Capítulo 9).

Em 2005, o governo estadual, motivado pelas irregularidades da Operação Curupira, conduzida pela Polícia Federal, introduz três leis importantes: a primeira é para a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Lei 214- 23/06/2005). Esse será o órgão estadual de meio ambiente em lugar da extinta Fundação Estadual de Meio Ambiente; a segunda foi a reformulação no Código Ambiental do estado por meio da lei complementar 232 de 21/12/2005. A terceira Lei é aquela que institui a Política Florestal do estado do Mato Grosso (Lei complementar 233 de 21/12/2005), criando uma base legal no âmbito estadual, para que houvesse uma descentralização completa das atividades administrativas da gestão florestal da união.

Assim, a partir de 2006, com a assinatura de um novo acordo de cooperação entre MMA e SEMA / governo do estado do MT ocorrido em 02 de setembro de 2005, celebrou-se a descentralização das atividades referentes a exploração madeireira no estado, até então, sob tutela do IBAMA. Portanto, a partir dessa data, o órgão estadual começou a emitir autorizações não só para os desmatamentos acima de 200 hectares, como já vinha fazendo desde 2000, mas também para qualquer desmatamento que necessitasse de autorização dentro do estado. Além disso, iniciou a expedição de autorizações para exploração da madeira por meio dos planos de manejo, silvicultura e qualquer outro uso alternativo do solo, e implantou-se a Guia Florestal (antiga ATPF concedida pelo IBAMA) para o transporte do material lenhoso aproveitado economicamente.

Sendo o ambiente dinâmico, como também o são o modelo produtivo e as novas tecnologias, a licença tem um certo prazo de validade, devendo ser revista periodicamente. O que na linguagem jurídica se chama de “emissão a termo”. Importante ressaltar que, durante o prazo de validade, de forma geral, suas condicionantes não podem ser alteradas, salvo casos emergenciais ou extraordinários em que caiba a intervenção do poder público. Conforme Benjamim (em OLIVEIRA, 2005, p. 312) “não é a licença que fixa as limitações ao direito de propriedade. Os limites preexistem à licença, são traçados por antecipação pela

Constituição e pela legislação infraconstitucional”. Em síntese: a licença ambiental é consequência e não causa. No entanto, apenas após a expedição da licença é que o empreendedor “adquire o direito” – antes mera perspectiva – de instalar ou exercer determinada atividade. (*ibid*, p. 317). No caso do SLAPR as autorizações para novas atividades agropecuárias (exploração florestal, desmatamento, manejo, reforma de pastagens, autorizações para queimadas, etc.) passam inicialmente pela obtenção prévia e/ou conjunta da licença ambiental da propriedade, que têm duração de 5 ou 10 anos¹⁰.

A figura 2.3 mostra os documentos e procedimentos adotados a partir da emissão da licença:

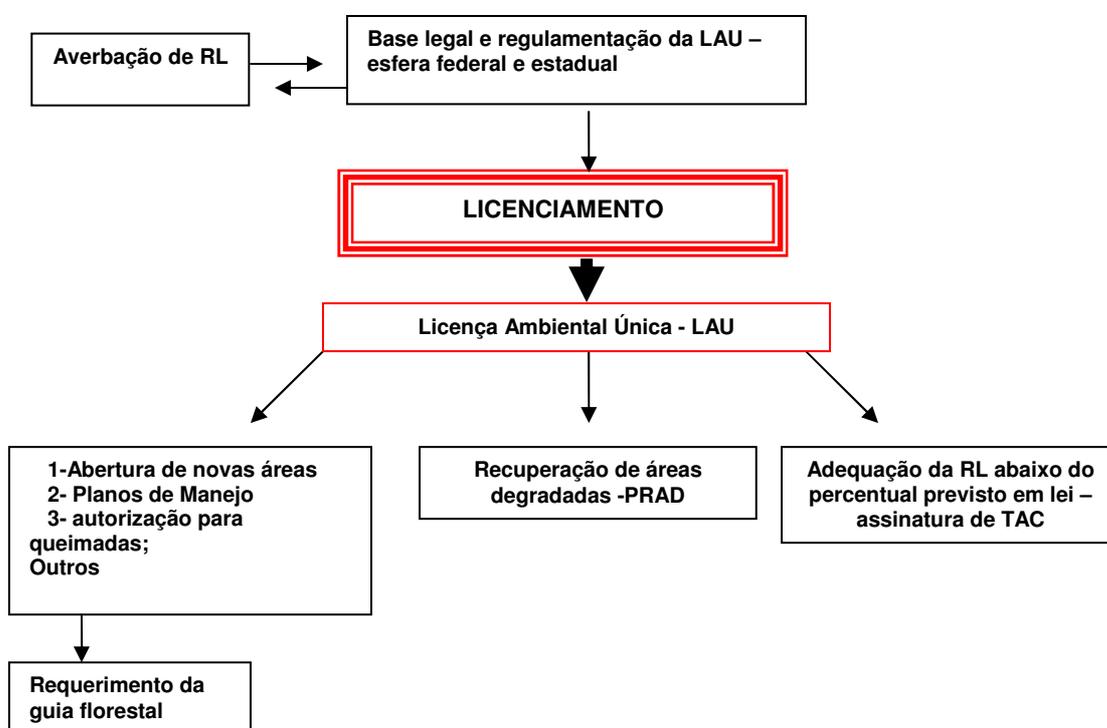


Figura 2.3 – Sistema mostrando os documentos originários do Licenciamento Ambiental Único emitidos pela SEMA a partir de 2006.

O que é mais observado na análise da licença ambiental única (LAU) é a *averbação e percentual da Reserva Legal*, bem como sua *locação e delimitação* e a *presença das áreas de preservação permanente*. A quantidade de Reserva Legal é fonte de muitos conflitos, portanto vale a pena verificar o que a norma legal trás sobre esse tema. Contudo, deve-se ressaltar que há uma ampla regulamentação que envolve o SLAPR, umas mais diretamente, outras mais indiretamente, tanto na esfera federal, como na estadual. Para compor um

¹⁰ O período mais estendido é para as propriedades que estão com suas atividades estabilizadas, ou seja, não requereram nenhum tipo de nova exploração florestal (lei232/05, art. 19, parágrafo 1)

cenário mais integrado de todas as regulamentações, tendo como eixo norteador o ano de publicação, elas foram compiladas num diagrama que pode ser consultado no Apêndice E.

2.6.1.1 Reserva Legal em propriedades rurais

Até 1934, vigiam no ordenamento jurídico brasileiro, normas esparsas, assistemáticas e desintegradas, embora rígidas na proteção dos recursos florestais (PETERS, 2004). No entanto, somente com a instituição do primeiro Código Florestal brasileiro, por meio do Decreto-lei nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934, sistematizou-se e deu-se organicidade ao tema. A partir de então, as florestas *passaram de objeto do direito de propriedade a obrigação de todo proprietário de terras*. Ao incumbir tais proprietários à preservação, à conservação e ao reflorestamento, a norma impôs uma mudança de paradigma na utilização da floresta.

Foram instituídas as florestas protetoras, equiparadas às atuais APP, destinadas a conservar o regime de água, evitar erosão de solos, fixar dunas, auxiliar a defesa das fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios que, por sua beleza natural, mereçam ser observados e asilar espécimes raros da fauna indígena. Em tais locais, era proibido o corte de árvores (ZAKIA, 2005).

Ainda sob a égide da Constituição de 1946, com a alteração formulada pela Emenda Constitucional nº 10, que permitiu a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, editou-se, em 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, tratando entre diversos outros temas da função social da terra, entre eles a função ambiental da propriedade rural, atrelando a visão produtivista à obrigação de conservar os recursos naturais.

Nesse contexto, é editada em 15 de setembro de 1965, a Lei nº 4.771 que instituiu o Novo Código Florestal. A nova norma prevê infrações penais florestais, restrições ao uso da propriedade rural, introduzindo conceitos de área de APP, Reserva Legal, dentre outros. Seu principal mérito para o direito florestal é determinar que as florestas são um bem de interesse comum a todos os habitantes do País, donde decorrem as limitações ao exercício do direito de propriedade. A partir da Constituição de 1967, a função social de propriedade, como princípio da ordem econômica, passou a constar das Cartas Magnas do Brasil até a atualidade.

A Lei nº 4771/65 limitou o corte raso para o bioma Amazônico ao percentual de 50% (cinquenta por cento) da área de cada propriedade das florestas primitivas da bacia amazônica e a 20% para o restante do país. Com a alteração formulada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, impôs-se a averbação da RL à margem da inscrição de matrícula do imóvel, ficando a RL entendida como um percentual da propriedade.

Em 12 de dezembro de 1996, por meio da Medida Provisória nº 1.511 (que mais a frente seria incorporada pela MP2166-67/2001), alterou-se o Código Florestal, que passou a determinar que nas propriedades com fitofisionomias florestais localizadas dentro da Amazônia Legal, fosse admitido o corte raso em apenas 20%, mantendo a averbação de 80% da área da propriedade; nas propriedades com fitofisionomias de Cerrado a averbação de Reserva Legal seria de 35%, podendo sofrer corte raso em 65%. Esse fato foi uma reação do governo aos altíssimos índices de desmatamento ocorridos na Amazônia Legal (AL) em 1995, na extensão de 29.059 km² (PRODES/INPE).

Pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 26 de agosto de 2001, a Reserva Legal é definida como a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

No entanto, é vedado somente o corte raso nas áreas de RL, sendo passível de outras atividades que não suprimam a vegetação, como por exemplo, manejo florestal e o ecoturismo. Na pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas para compor as áreas de Reserva Legal (MP2166-67/2001).

A localização da Reserva Legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada. Devem ser consideradas “a função social da propriedade e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver” (Código Florestal. art.16, parágrafo 4)

- I - o plano de bacia hidrográfica;
- II - o plano diretor municipal;
- III - o zoneamento ecológico-econômico;
- IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, Unidades de Conservação ou outra área legalmente protegida.

Assim, percebe-se uma ampla normatização em torno do tema Reserva Legal. No entanto, ao longo dos anos essas legislações foram praticamente ignoradas pelos produtores rurais, em quase todos os estados do Brasil, e pela União que não cobrava o cumprimento da lei, tampouco tinha outros instrumentos eficazes para fazer frente a um alto custo oportunidade da não utilização da terra no modelo hegemonicamente consagrado no país desde a época da colônia – o desmatamento ou corte raso. Portanto, a forma de ocupação foi criando um déficit de Reserva Legal dentro das propriedades, mesmo no estado do MT, onde a ocupação é mais recente, chamado de passivo ambiental. Mais recentemente (após 2000) tem havido vários movimentos da bancada ruralista no Congresso Nacional para mudar essa legislação em vários aspectos, sobretudo na quantidade de RL a ser mantida na propriedade. De outro lado, há o movimento dos ambientalistas para a manutenção desse quantitativo no tamanho atual

Metzger (2002) afirma que é preciso levar em conta aspectos biológicos, para além dos aspectos econômicos e de sustentabilidade ambiental para balizar a decisão do tamanho das áreas de Reserva Legal. Dois aspectos são cruciais na discussão do tema: o tamanho e a forma de disposição. Quanto ao primeiro aspecto (tamanho), ele sugere, baseado na teoria da percolação, um número bastante preciso de 59,28% de vegetação em relação à área total. Ou seja, esse seria o mínimo que deveria ser deixado nas propriedades visando à conservação. Quanto ao segundo (forma de disposição), – em várias reservas pequenas ou somente uma reserva maior – a melhor escolha em termos de conservação recairia sobre a segunda opção. Contudo, como o Código Florestal indica as reservas por unidade produtiva, seria importante a conexão dessas reservas na paisagem. Nesse momento é que um instrumento como o SLAPR poderia ser muito interessante, pois ele tem essa possibilidade de fazer uma indicação mais precisa se tivesse um planejamento prévio de como essas conexões seriam construídas.

No próximo capítulo serão estudadas causas diretas e indiretas relacionadas com os desmatamentos em florestas tropicais e quais dessas causas foram vetores mais determinantes na ocupação do estado do Mato Grosso.

2.7 CONCLUSÃO

O referencial teórico consultado indica que há uma miríade de interpretações/entendimento e aplicações acerca de como a sustentabilidade (em todas as suas dimensões) é apropriada na sociedade, seja num plano discursivo, seja como arcabouço legal para as políticas públicas ambientais. A resposta reformista, na linha da adequação ao capitalismo, vem da escola de economia ambiental neoclássica. Essa escola considera que a raiz do problema ambiental está na escassez de recursos naturais. Essa escassez é resolvida pelo mercado pelo aumento do preço dos recursos. Outro problema é justamente falta de preços de muitos bens comuns. Ela oferece respostas a esses problemas de forma bem pragmática e questionável, mas a ideia dessa escola se ancora, sobretudo na alta resiliência da natureza, na substitutibilidade de materiais e no progresso técnico. A redução de produção e consumo não entra no cardápio. Uma resposta contrária a essa propõe justamente um estado estacionário de produção, que não aumentasse a quantidade, somente a qualidade dos produtos. Porém, essa ideia não tem sustentação nenhuma com o pilar do capitalismo da abundância material e, por razões óbvias, não tem adesões práticas. A busca de caminhos do meio está acontecendo em várias esferas, desde governos, a universidades; setor produtivo e sociedade civil em geral testam modelos e alternativas mais sustentáveis de sociedade, de produção e consumo. Contudo, cabe destacar que cada um dá uma resposta de acordo com a ideologia de desenvolvimento sustentável incorporada ou não incorporada.

Da mesma forma que há buscas, há muitos modelos e diretrizes que já estão disponíveis e que se colocam como alternativas de uma melhor condução da sociedade e dos modelos de desenvolvimento e organização institucional. Um desses modelos/ideias é o que determina diretrizes para uma boa governança, com capacidade para elaborar e implementar políticas participativas, mais democráticas, com envolvimento de atores locais, com mais transparência. Contudo, ainda faltam estudos e avaliações mais indicativas, considerando cada contexto socioeconômico e político, sobre a real contribuição desses princípios no alcance de uma sociedade mais sustentável.

3 FATORES CONDICIONANTES DO DESMATAMENTO EM FLORESTAS TROPICAIS: MARCO CONCEITUAL E HISTÓRICO

3.1 INTRODUÇÃO

Quando se conversa com produtores rurais no estado do Mato Grosso, na Amazônia Legal Brasileira, sobretudo em regiões onde a legislação é mais restrita, a questão que sempre aparece é: “por que devemos manter em pé nossas florestas enquanto os países ricos já desmataram as que eles possuíam?”

Na verdade, a crítica sobre o “direito ao desenvolvimento” dos países menos desenvolvidos já foi feita por diversos autores, sobretudo na década de 1970, e divulgada no Relatório Meadows e na Proposta de crescimento zero por ocasião da Conferência de Estocolmo em 1972. De fato, até então, predominava o paradigma econômico no qual a visão da Terra era a de um lugar sem fronteiras, sem limites, com uma natureza passiva e com recursos ilimitados, conhecida como “economia do cowboy”. Com os sinais evidentes da falência desse modelo, fruto de uma industrialização desmedida, baseada na intensiva utilização de recursos naturais (SUNKEL E GIGLO, 1980), o paradigma econômico vai se transformando, ficando conhecido como “economia da espaçonave” (BOULDING, 1997). Essa nova visão entedia que a economia deveria respeitar os limites da natureza, que o planeta tinha limites e que era necessário estabelecer um limite para produção e para o consumo (Müeller, 2001) (ver cap.2).

Sobre esse novo paradigma, Enzensberger (1976) fez uma crítica ao movimento ecológico da década de 1970 e do paradigma da economia da espaçonave, dizendo que esta afirmação comum, a de que ‘estamos no mesmo barco’, é uma forma “disfarçada de legitimar uma dominação clássica.

Reconhecendo as críticas de Enzensberger como legítimas para aquele momento histórico em que havia uma forte conotação imperialista de países desenvolvidos sobre todo o restante, com intervenções econômicas muito drásticas, é necessário também reconhecer que, embora em algumas áreas e regiões a crítica ainda se aplique e que haja de fato uma tendência de esses países quererem manter o *status quo*, o movimento ecologista e também a situação do planeta se transformou drasticamente nesse curto lapso de tempo. Isso significa dizer que há uma incorporação cada vez maior de normas sociais ligadas a

preocupação ambiental por um lado, mas também um sistema de produção e consumo que ainda não consegue romper com esse estilo de vida degradante. Como também se modificou o papel da ciência na descoberta das causas e consequências da intervenção do *homo economicus* na qualidade do ambiente do planeta.

Portanto, voltando ao questionamento dos produtores rurais, parece inviável comparar a situação da conversão de vegetações nativas dos países desenvolvidos ocorrida em grande parte nos séculos XVIII e XIX, com a situação atual de conversão de florestas tropicais na Amazônia Legal. Recentes estudos científicos trazem com força a importância das florestas tropicais como grandes depósitos de carbono que serão liberados para atmosfera caso aconteça a conversão da vegetação nativa (NEPSTAD, 2002; FEARNSTAD, 2004; NOBRE, 2001) . Ademais, as técnicas modernas do uso do solo são muito mais impactantes que outrora, as quais, segundo Foley *et al* (2005), “aumentam no curto prazo o provimento de bens materiais, mas devem prejudicar muitos serviços ecossistêmicos em longo prazo, mesmo em escalas regionais e globais”.

Contudo, sabe-se que o desmatamento é uma prática antiga, fruto de processos econômico-sociais e é frequentemente relacionada ao crescimento econômico, muitas vezes de forma equivocada (AZEVEDO; PASQUIS, 2007). Portanto, é necessário entender os vetores mais importantes nesse processo de ocupação do solo a fim de encontrar políticas de dissuasão, sendo imprescindível a implantação de novos ciclos econômicos e atividades alternativas que tenham como objetivo manter a floresta nativa.

Portanto, nesse capítulo, o objetivo é apreender os principais argumentos científicos em favor da conservação das florestas tropicais, bem como os fatores diretos e indiretos que causam o desmatamento nesses ambientes. O final do capítulo apresenta algumas das causas preponderantes do desmatamento na Amazônia brasileira e o contexto histórico de ocupação do estado do Mato Grosso, por ser este o estado que mais contribuiu com o desflorestamento da Amazônia Legal até 2007.

3.2 ARGUMENTOS PARA CONSERVAÇÃO

É conveniente ressaltar, sob o ponto de vista socioambiental, alguns dos objetivos principais para a **conservação** das florestas que estão envolvidas em uma complexa rede de fatores sociais e econômicos:

A- Evitar a emissão de gás carbônico (e outros gases estufa) decorrentes de desmatamento e queimadas que contribuem para o aquecimento da temperatura global.

As florestas cobrem aproximadamente 30% da superfície da terra e armazenam quase metade do carbono terrestre do mundo (HOUGHTON, 2005). A quantidade de carbono que fica estocada nas árvores é de 20 a 30 vezes maior em florestas do que em áreas abertas. Além disso, as mudanças no estoque de carbono podem variar com o tipo de uso da terra (por exemplo, conversão de florestas em pasto ou lavoura), com o tipo de ecossistema (floresta tropical úmida ou seca) e com a região tropical (Ásia, América, África). É importante ressaltar que as florestas tropicais armazenam em média 50% mais carbono que outros tipos de floresta (HOUGHTON, 2005).

Assim, fica clara a importância que as florestas tropicais têm no controle da temperatura do planeta. No entanto, elas liberam esse CO₂ armazenado na biomassa e outros gases estufa (NH₄, N₂O) com a conversão de sua vegetação (desmatamento, retirada e queima de madeira) e os usos do solo que se faz depois disso. De maneira geral, a perda de floresta anual nos trópicos é de 15 milhões de hectares, o que faz liberar uma média de 2 bilhões de toneladas de carbono na atmosfera. Isso representa ¼ de 7.8 bilhões de toneladas brutas de carbono liberado pela humanidade no mundo todo (incluindo o proveniente da queima de combustível fóssil) (NEPSTAD, 2005).

Em 1990, as emissões líquidas de CO₂ provenientes do desmatamento no Brasil responderam por 5% de toda emissão do planeta (FEARNSIDE, 2005). Somente o desmatamento na Amazônia libera de 200 a 300 milhões de toneladas anualmente (2 – 4% das emissões globais). Isso corresponde a 2/3 da emissão do Brasil (CARVALHO *et al*, 2004), que hoje é considerado, segundo o IPCC (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas), o 4º maior emissor de CO₂ do mundo (IPCC, 2007)

Assim, o grande desafio à conservação florestal no Brasil é não liberar esse carbono armazenado, que contribui para o aumento da temperatura do planeta, acarretando uma série de consequências, para a qual a humanidade não se encontra preparada. Eis um desafio que não é trivial e também não será resolvido de forma homogênea para toda região. Mas, certamente dependerá de aprimoramento da governança ambiental e modelos alternativos de produção

B - Manutenção da Biodiversidade

A importância da manutenção da biodiversidade normalmente é apresentada como uma reserva de valor para investimentos/ empreendimentos futuros da humanidade. No entanto, ela vai além do seu valor comercial, e quem mais sofre com sua diminuição é a própria floresta e, conseqüentemente os povos que nela vivem (CDB, 2006). Sua riqueza *in situ* já bastante referenciada é evidente, mas, ainda assim, é importante ressaltar que a Amazônia corresponde a 2/5 da área da América do Sul, com 1/5 de disponibilidade mundial de água doce e 1/3 de reserva mundial de floresta latifoliada (BECKER, 2006). Para além disso, há uma riqueza cultural não calculada e conhecimentos milenares guardados com os povos que lá habitam. No entanto, vale lembrar que o número de espécies de plantas e animais que existem nas paisagens florestais declina abruptamente se a supressão passar de 70 a 80 % (Figura 3.1) (NEPSTAD, 2005).

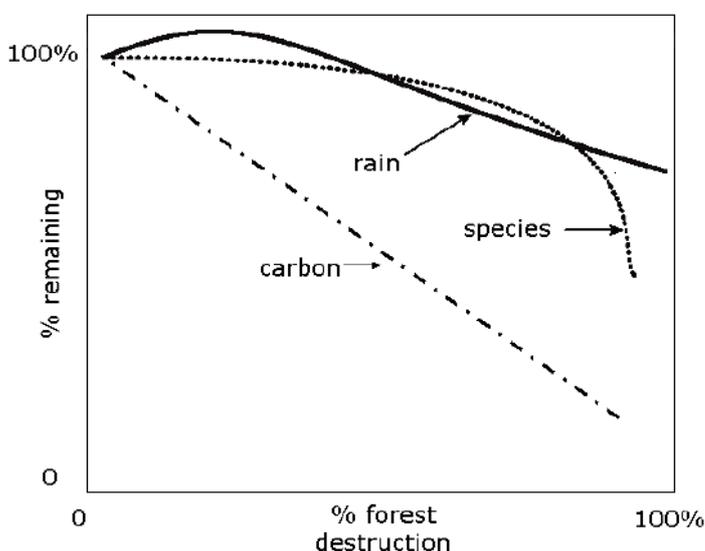


Figura 3.1- Variação de estoques de carbono, chuva e espécies nativas como função da perda de florestas.
 Fonte: Nepstad, 2005

O grande desafio é mudar a forma de utilização da biodiversidade, sem a necessidade de eliminá-la como vem sendo feito no *modus operandi* tradicional de fronteira agropecuária. Um grande problema do remanescente de áreas alteradas da Amazônia é a fragmentação das áreas florestas que afeta em diferentes formas, sobretudo a biodiversidade e seus processos ecológicos, alterando o bioma em seus ciclos naturais (LAURANCE, 2002).

C - Manutenção do Sistema Hidrológico

Atualmente, sabe-se que cerca de 20 a 30% das águas da Amazônia são recicladas na própria bacia. Parte desse vapor é transportado para o Pacífico pela Colômbia, parte

para a região Centro-sul do Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, e parte atravessa o Atlântico, indo para África (FEARNSIDE, 2005). Esse transporte de vapor de água, por meio das correntes de ar, é vital para formação de chuvas para as culturas agrícolas do Centro-oeste e Sudeste do Brasil, além da importância para o abastecimento de reservatórios e usinas hidroelétricas no Sudeste. Desse modo, a manutenção do ciclo hidrológico da Amazônia tem uma escala de impacto muito maior que somente a local e a regional. O desmatamento é um dos principais fatores que causam distúrbio no ciclo das águas, pois afeta diretamente a quantidade de água advinda da transpiração foliar. Em áreas de borda de floresta também há uma tendência a um micro-clima mais seco, gerando condições propícias para entrada de fogo na vegetação (NEPSTAD, 1999; FEARNSTIDE, 2005).

D - Perda de produtividade

Muitas áreas, que antes eram de floresta, foram convertidas para pastagens e são abandonadas no âmbito dos biomas Amazônia e Cerrado (normalmente as sem aptidão agrícola). Isso se deve a uma perda de produtividade crescente por causa de falta de condições do solo para produção e/ou um sobreuso do solo. Arima *et al* (2005) destacam que, segundo o IBGE, em 1995, 6,8 milhões de hectares – ou o equivalente a 14% das áreas alteradas dos estabelecimentos agrícolas – eram “terras produtivas não utilizadas” na Amazônia Legal. Assim, o grande desafio nessa área é: primeiro, que haja um zoneamento para aptidão agropecuária/ambiental das regiões; e, segundo, que haja incentivos para a recuperação de áreas degradadas, para inseri-las novamente na produção, evitando-se abrir novas áreas.

3.3 PRINCIPAIS FATORES QUE MOTIVAM O DESMATAMENTO EM FLORESTAS TROPICAIS

Em um amplo estudo sobre os fatores responsáveis pelo desmatamento de florestas tropicais, Geist e Lambin (2001), por meio da análise de diversos estudos de caso em todo mundo, concluíram que as causas podem ser divididas em dois tipos: a) as diretas, b) as indiretas. As causas mais diretas de mudança do uso do solo da floresta, segundo os autores, são a **expansão da agricultura** (esse termo inclui agricultura familiar, agricultura de grande escala, pecuária, colonização, assentamento, e transmigração); **a extração de madeira** (inclui o processo de extração seletiva e aquele originário de corte raso, extração de lenha, produção de carvão) e **a extensão de infra-estrutura** (de transportes, urbana, armazéns, assentamentos rurais, usinas hidrelétricas, mineração, exploração de petróleo).

Entre as causas indiretas, ou seja, aquelas originadas de processos sociais que determinam as causas diretas estão: **demografia** (dinâmica das populações humanas e/ou pressão populacional), **fatores econômicos** (comercialização, desenvolvimento, crescimento ou mudança econômica); **fatores tecnológicos** (mudança ou avanço tecnológico); **fatores institucionais e políticos** (mudança ou impacto de instituições político-econômicas, mudanças institucionais) e um complexo de fatores **sócio-políticos ou culturais** (valores, atitudes públicas, crenças, hábitos individuais ou domésticos).

Entre outros fatores, estão considerados aqueles que guardam uma pré-disposição ambiental (*pré- disposing environmental factors*) na dinâmica que resulta na mudança do uso da terra. Eles foram divididos em três categorias: *características da terra, fatores biofísicos indutores e a ativação de alguns eventos sociais*. A primeira encerra características da terra, tais como: qualidade do solo, topografia, disponibilidade água, regime de chuvas, fragmentação florestal e/ou densidade da vegetação, entre outros. A segunda engloba a probabilidade de incêndios florestais, terremotos, furações, enchentes, pestes, entre outros. A terceira agrupa incidentes como guerras e rebeliões, crises econômicas e sanitárias (colapsos), movimento abrupto de refugiados, falhas ou trocas nas políticas de governo (mudanças bruscas no cenário macroeconômico).

Esses fatores relatados não são considerados como aqueles que causam o desmatamento, mas fazem o papel de catalisadores do processo de desmatamento em regiões com algumas dessas características (RUDEL; ROPER, 1997 *apud* GEIST; LAMBIN, 2001).

Os estudos de Geist e Lambin (2001) basearam-se em 152 casos de desmatamento tropical em escala subnacional. Os casos estão localizados na Ásia (36% dos casos em 10 países), na África (13% dos casos em 8 países) e na América Latina (51% dos casos em 11 países). Embora algumas das conclusões possam ser generalizadas entre os países, optou-se por discutir resultados mais relacionados à América Latina, por compreender, em grande parte, resultados obtidos por meio de estudos sobre o desflorestamento da Floresta Amazônica do Brasil e de outros países onde ela incide.

Resultados relacionados às causas diretas do desmatamento:

- as causas diretas dos desmatamentos isoladamente explicam muito pouco o desmatamento, sendo que próximo de 96% de todos os casos relatados têm mais de um fator explicativo (resultado para todos os continentes estudados);

- dentre essa combinação de fatores explicativos, a expansão da agropecuária em conjunto com uma até três causas é a mais frequente. Na América Latina o que mais explica o desmatamento em termos de frequência de ocorrência é a combinação de expansão de agropecuária com expansão de infra-estrutura (32% dos 78 casos estudados na Amazônia);
- em 82% dos casos analisados na América Latina a causa do desmatamento estava atrelada à criação de pastos;
- outros fatores: esses fatores ligados ao tipo de solo e fatores climáticos são relatados em 34% do total dos casos, no entanto nenhum desses fatores é reportado isoladamente como causador de desmatamento.

Resultados relacionados às causas indiretas (underlying causes) do desmatamento:

- dentre esses fatores também fica evidente que a sinergia das combinações é a que predomina como explicação da maioria dos casos (88%). Quanto mais complexa a combinação maior o grau de explicação. Dentre essas combinações, os fatores econômicos são os mais prevalentes (81%) se comparado a política e institucional (63%), tecnológico (59%), sócio-político e cultural (56%) e fatores demográficos (51%) (esses dados se referem a todos continentes onde os casos foram estudados);
- em termos de frequência de ocorrência os fatores políticos e institucionais aparecem como a segunda força indireta mais importante. Assim considerando a influência desses fatores para América Latina, os autores encontraram que de todos os 78 casos estudados, a influência no desmatamento proveniente das políticas formais foi 67%. Desagregando-se esses dados as políticas que mais tiveram peso foram os “créditos, subsídios e concessões” com 35%, as políticas de terra com 35% igualmente (desmatamento para obtenção do direito de propriedade) e as políticas de desenvolvimento econômico com 31%;
- na América Latina a influência dos casos de políticas informais (corrupção, falta de regulação, crescimento de coalizões de grupos, clientelismo, interesses privados influenciando regulamentações públicas e redefinição de objetivos políticos) foi de 41%, sendo que a fraca performance do governo e falta de governança foi responsável por 31% do total;
- dentre os fatores tecnológicos específicos que contribuem para o desmatamento na América Latina destacam-se aqueles relacionados à terra (sem-terra; limitada quantidade de terra produtiva) (15%), fatores relacionados a uma performance

madeira baixa (pouca produtividade) (10%) e mudanças relacionadas ao aumento do tamanho das propriedades com orientação para produção para o mercado versus subsistência (36%);

- dentre os fatores culturais mais preponderantes para América Latina contribuíram mais: atitudes públicas, valores e crenças (59%), sendo que teve maior peso a dominância da mentalidade de fronteira;
- Na América Latina todos os fatores ligados à demografia foram responsáveis por 53% das causas de desmatamento. Dentre os fatores demográficos o que se apresenta mais relevante nessa região é o da migração de fazendeiros para áreas afetadas pelo desmatamento.

Geist e Lambin (2001) indicam que mais do que as causas diretas fundamentais, os pares de indutores (fatores) indiretos foram identificados como os mais importantes. A pressão da população, em forma de crescimento do número de pessoas por conta de elevada fertilidade, não é claramente a maior causa subjacente na escala de poucas décadas. Porém, em áreas florestadas, a migração proveniente de outros locais tem um importante papel no desmatamento de fronteiras de colonização. Em todos os casos, porém, a população não opera como fator isolado, mas é ligada a outros fatores indiretos como político-institucionais, econômicos, sócio-políticos ou culturais e tecnológicos, sendo esses os que influenciam de maneira determinante o desmatamento.

Outro trabalho importante que revisou os resultados de mais de 140 artigos que traziam modelos econômicos de análise das causas do desflorestamento tropical foi realizado por Angelsen & Kaimowitz (1999). O trabalho desmitifica algumas das causas tradicionalmente trazidas como indutores do desmatamento.

Os autores trabalham com uma moldura conceitual que analisa o desmatamento em 3 diferentes níveis: fontes (agentes), causas imediatas (diretas) e causas indiretas (subjacentes). O ponto de partida para montar um modelo que estude as causas do desmatamento é identificar os agentes do desmatamento: pequenos proprietários, grandes fazendeiros (proprietários), madeireiros e grandes empresas, bem como a importância relativa de cada um. A ação desses agentes são as fontes de desmatamento.

A seguir, o foco é na decisão dos agentes; essa decisão é baseada em suas características – origem, preferência e recursos – e nos parâmetros de decisão como preço, instituições, novas informações e acesso a serviços e infra-estrutura. Juntos, esses fatores

determinam o leque de escolhas disponíveis e os incentivos para as diferentes escolhas. Os parâmetros de decisão devem ser vistos como as causas imediatas do desmatamento.

Finalmente, as características dos agentes e os parâmetros de decisão são determinados por forças mais amplas. Essas são as causas indiretas (subjacentes) do desmatamento e influenciam a decisão dos agentes em diversos canais: o mercado, a disseminação de novas tecnologias e informação, o desenvolvimento de infra-estrutura; instituições e, particularmente, o regime de propriedade. A figura 3.2 resume o modelo de análise elaborado pelos autores.

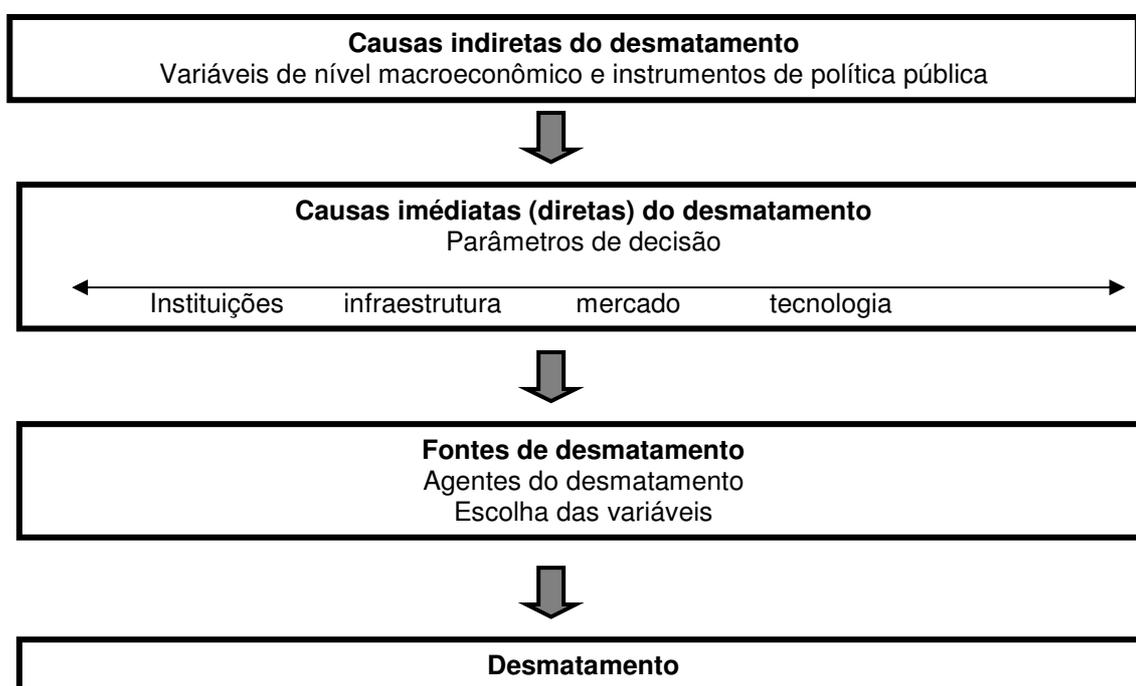


Figura 3.2 Modelo conceitual usado por Angelsen & Kaimowitz (1999) para análise dos fatores que determinam o desmatamento

Pelos modelos revisados, Angelsen & Kaimowitz (1999) levantaram várias dúvidas sobre as variáveis normalmente analisadas como causadoras dos desmatamentos em florestas tropicais, seja mostrando evidências contrárias, seja demonstrando as fraquezas das variáveis.

As principais conclusões são: a) os modelos econométricos oferecem poucas evidências que explicariam a população como causa de desmatamento. Em médio e longo prazos e para níveis locais e regionais, a população deveria ser considerada uma variável endógena; b) há pouca evidência empírica entre pobreza e desmatamento. Existe um alto custo econômico no desmatamento, portanto o pressuposto deveria ser de que pessoas mais ricas fizessem esse tipo de investimento. Contudo, renda fora da atividade

agropecuária pode sim afetar o desmatamento (diminuindo-o). Assim, a relação a ser analisada deveria ser desmatamento e renda fora da atividade agropecuária (*off-farm employment*); c) ao contrário do que atesta o Banco Mundial e outros adeptos do crescimento econômico que consideram a remoção de falhas de mercado como positivos para pessoas e florestas, a liberalização econômica potencializa o preço dos produtos agrícolas e da madeira, em geral, promovendo desmatamento; d) o preço baixo de madeira sugere que haveria redução nos cortes e na chegada da agricultura, que seria estimulada pela extração anterior. Essa tese se opõe àqueles que dizem que o preço baixo da madeira estimula falta de manejo adequado e maior degradação com posterior desmatamento; e) titulação da terra ou certeza de posse tem efeitos contraditórios. Em locais onde o desmatamento garante a posse ou o título da terra, o processo de titulação vai levar a um aumento do desmatamento. Isso contradiz o *mainstream* da economia neoclássica do meio ambiente, segundo o qual direitos de propriedade mais seguros são bons para o meio ambiente¹¹; f) ainda há muito desconhecimento do papel da tecnologia no desmatamento. Normalmente, se a tecnologia for intensiva em trabalho e capital exigindo investimentos, ela tende a não ser positiva no aumento do desmatamento. No entanto, para determinar o seu papel, é importante saber o tipo de tecnologia, seu resultado (aumento da produtividade) e a elasticidade dos mercados¹².

3.4 O DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: FATORES DETERMINANTES NA ATUALIDADE

A bacia Amazônica representa em torno de 60% de toda floresta tropical úmida do mundo e parte brasileira equivale aproximadamente a 70% dessa bacia (Laurance *et al*, 2002). No entanto, seu desmatamento desde 1988 tem média anual aproximada de 2 milhões de hectares, totalizando até 2007 35,7 milhões de hectares. Embora o avanço da fronteira tenha sido rápido, aproximadamente 84% da Floresta Amazônica ainda estão conservados, incluindo as Unidades de Conservação e Terras Indígenas (NEPSTAD *et al*, 2006b). O desmatamento apresenta uma dinâmica cíclica, ora com tendências de queda, ora de alta. É impossível explicar o desmatamento de uma região tão heterogênea como a Amazônia com somente uma ou duas variáveis. Na verdade, é um mosaico de causas que se interrelacionam e vão cambiando no decorrer do tempo (ALENCAR *et al*, 2004). No entanto, há algumas causas que são mais comuns no contexto geral da região. A intenção

¹¹ Essa afirmação talvez não deva ser generalizada, porque, segundo os autores na América Latina, o desmatamento diminui após a obtenção do título da terra. Pode ser porque já houve um desmatamento prévio ou porque a segurança da posse posterga esse evento.

¹² A elasticidade do mercado diz quanto a quantidade global mudará se o preço geral mudar.

será apontar algumas dessas causas que terão ligação com o instrumento de controle do desmatamento que será analisado posteriormente.

Na literatura sobre o desmatamento da Amazônia, alguns fatores são mais correntemente citados. Os principais fatores (diretos) apontados como os indutores do desmatamento na Amazônia são:

A - Políticas públicas (Programas de Desenvolvimento e Crédito)

Há sem dúvida um consenso sobre o papel indutor do Estado na ocupação da Amazônia na época da Ditadura Brasileira na década de 60 e 70, por meio de construção de infra-estrutura e créditos subsidiados, além de incentivos fiscais para agropecuária (BECKER, 2004; YOUNG, 1997, FEARNSTIDE, 2005; NEPSTAD *et al*, 2006a). No entanto, ainda há controvérsias sobre o papel desses subsídios da década de 80 em diante. Rodrigues (2004), que fez trabalho analisando o desmatamento da Amazônia a partir da década de 1990, salienta que a disponibilidade de recursos para investimentos na produção rural, através do FINAM, Fundos Constitucionais (FNO e FCO) e Crédito Rural para Investimento, mostram estreita relação com o incremento anual do desflorestamento. Esses recursos seriam destinados prioritariamente para áreas de abertura localizadas em estados de fronteira como MT e RO. No entanto, Teixeira Neto *et al* (2001) indicam que incentivos e créditos subsidiados respondem a apenas 2% dos desmatamentos na Amazônia Legal.

B - Construção de estradas

De maneira geral, há um consenso sobre o aumento do desmatamento ao longo das estradas, pois essas estruturas facilitam o estabelecimento das pessoas, estimula a produção, além do aparecimento de estradas secundárias. Laurance *et al* (2002, p. 742) indicam que, em média, o desmatamento eleva-se mais acentuadamente entre 50–100 km das rodovias pavimentadas e entre 25–50 km das rodovias sem pavimentação, confirmado por Becker (2004) que observou que 95% dos desmatamentos, total entre 1991 e 1997, localizavam-se a uma distância de até 100 km das maiores rodovias. Analisando o trecho da BR163 não pavimentado, Nepstad *et al* (2002) concluem que em até 50 quilômetros de distância, somente 5% foram desmatados na parte não pavimentada em relação à proporção de 26 a 58% de desmatamento em torno de estradas pavimentadas há 20 e 30 anos atrás (NEPSTAD *et al*, 2002).

Não obstante essa relação estradas-desmatamento seja bastante intuitiva, há um dilema sobre os impactos que, em algumas regiões, a falta de estradas pode causar. Em

regiões com predominância de pequenos produtores, poder-se-ia instalar-se um círculo vicioso, pois a falta de estradas encareceria a produção, fazendo os produtores menos capitalizados explorarem demais sua terra (sobre-exploração) e depois a abandonarem ou venderem em busca de outras, provocando um avanço no desmatamento (YOUNG, 1997).

C- Implantação de pastagens para gado

Políticas promovendo o desenvolvimento de pastagens para gado foram o primeiro vetor para o desmatamento na região Amazônica, e a conversão de floresta para pastagens tornou-se a forma predominante de desflorestamento (NEPSTAD, STICKLER, ALMEIDA 2006; MARGULLIS, 2004; GEIST E LAMBIN, 2001; ISA 2007), sendo que até recentemente a implantação de pastagens era responsável por 2/3 dos desflorestamentos anuais na Amazônia (NEPSTAD, STICKLER, ALMEIDA 2006). A formação de pastagens acontece normalmente após a extração da madeira comercial com posterior derrubada e queima das áreas (MARGULLIS, 2004). Também a formação de pastagem está associada à ocupação especulativa da área. Os primeiros ocupantes com intenção de obter o título da terra desmatam a área e normalmente implantam pastagem, com baixa lotação de animais, para poder garantir a ocupação (YOUNG, 1997; MMA/IPAM, 2006).

D - Agricultura: soja

A soja, considerada o principal produto agrícola da região em termos econômicos, funcionaria como uma espécie de pressão indireta sobre as áreas de pastagens que, por sua vez, cedendo lugar para agricultura em locais apropriados, faria pressão na expansão da fronteira pecuária para áreas ainda sem conversão (MARGULLIS, 2004; RODRIGUES, 2004; FERREIRA *et al*, 2008). Souza Jr. (2006) mostrou, por meio de análise da mudança do uso do solo com imagens orbitais, que, no período de 2001 a 2004, 36% das áreas de pastagens naturais ou artificiais foram convertidas para área de agricultura na Amazônia. Desse total, 30% da conversão ocorreu em áreas de cerrados e áreas úmidas.

Fearnside (2000) também aponta a soja como um vetor que vai além do desmatamento das áreas diretamente, pois essa cultura justificaria o investimento maciço de recursos públicos em obras de infra-estrutura (“efeito de arrasto”). Segundo o autor, muito da infra-estrutura planejada para os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil (PPA) na Amazônia, 1999 e 2000 a 2003 respectivamente, foram dedicados à cultura da soja. Isso também pode ser observado mais recentemente, em 2007, com o PAC (Plano de

Aceleração do Crescimento). No entanto, ainda hoje, a soja ocupa uma porção pequena da Bacia Amazônica, pois sua prevalência ainda é no bioma Cerrado (IDEM, p 76).

E- Extração de madeira

Rodrigues (2004) observa que a análise das relações entre os dados disponíveis de extração vegetal (madeira, lenha e carvão) e desflorestamento na Amazônia se revelaram fracas, já que a extração de madeira teria um impacto ambiental em termos de degradação florestal, mas não em relação ao desflorestamento diretamente (RODRIGUES, 2004).

O manejo da madeira não parece ter um papel determinante no desmatamento *per se*, mas seria o primeiro passo para que áreas mal manejadas fossem futuramente desmatadas. Um exemplo disso é Sinop-MT, onde em 1995 só havia praticamente exploração de madeira. Com a sobre-exploração das áreas, atualmente (2007), muitas áreas já foram convertidas (59% em 2007) para pastagens e cultivo de soja, sendo que a madeira para o abastecimento das madeireiras está sendo obtida a aproximadamente 400 km de distância da cidade¹³.

Outra forma de relação entre a madeira e o desmatamento é a venda de madeiras, com valor comercial, extraídas das áreas nativas, para o financiamento da “derrubada” e plantio de pastagem/arroz/soja. Quando existe licença, isso é um processo legal, caso contrário essa madeira passa por um “esquentamento” por meio de compra de guias para seu transporte.

Estudos utilizando sensoriamento remoto para avaliar o desmatamento na Amazônia e a relação com a extração de madeira indicam que a sinergia entre desmate seletivo e fogo na floresta aumenta em muito a extensão e a severidade dos incêndios com aumento da degradação de áreas florestadas (NEPSTAD, 1999; SOUZA JR, 2006).

F - Problema fundiário

Muitos governos evitaram fazer a Reforma Agrária em terras ocupadas, utilizando políticas formais (i.e. venda de áreas do estado para colonizadoras privadas) e informais de colonização da Amazônia. Uma dessas formas foi a permissividade na ocupação de terras devolutas. Com até um ano, era possível conseguir a posse da terra e, após alguns outros

¹³ Essa informação foi baseada em entrevistas com os produtores rurais, realizadas para o trabalho de tese em maio de 2008, durante o ENIPEC.

anos, o título. Para tanto, o desmatamento era utilizado como estratégia de obtenção dos direitos legais. Contudo, a produção agropecuária nem sempre era o principal objetivo e sim a especulação imobiliária ou, para ser mais realista, a “produção de direitos de propriedade” (YOUNG, 1997).

Em estudo sobre grilagem de terras na Amazônia, o MMA/IPAM (2006, p.13) adverte que aproximadamente 45% das terras da Amazônia não foram oficialmente destinadas (Reforma Agrária e/ou Proteção Ambiental) e que não há dúvida de que “a relação entre grilagem de terra e desmatamento é grande” (MMA/ IPAM, 2006, p. 22). Além disso, para dar legitimidade à área, empregam-se estratégias como o “deslocamento de gado para uma área grilada e desmatada com o intuito de dar a aparência de empreendimento produtivo a um processo de dilapidação do patrimônio coletivo, com altos custos sociais e ambientais” (MMA/IPAM, 2006, p.13).

De acordo com Umbelino (2008), em 2003, o INCRA possuía na Amazônia Legal “mais de 60 milhões hectares, assim distribuídos pelos estados: Amazonas, 20,9 milhões de hectares; Pará, 17,9 milhões; Roraima, 9,2 milhões; Acre, 6,2 milhões; Mato Grosso, 5,7 milhões; Rondônia, 4,9 milhões; Maranhão, 1,7 milhões e Tocantins, 1 milhão de hectares”. Esse mesmo autor revela que muito do que hoje é legalizado na Amazônia é por conta de conivência de políticas públicas de diferentes governos nos últimos 50 anos. Ademais, os esquemas contam com facilitações de funcionários corruptos dentro dos INCRA regionais que mostram o caminho e “ajudam” grileiros à legalizarem suas áreas, que deveriam ser destinadas à Reforma Agrária de acordo com a Constituição de 1988.

Em 1993 a lei 8666/1993 permitia a regularização sem licitação de até 1 módulo rural (até 100 ha.). Em 2004, a redação da MP previa a regularização de até 5 módulos rurais (até 500 há.). Em 2008, foi assinada a Medida Provisória 422 /2008 que dispensa a licitação para a venda de terras públicas do INCRA em até 15 módulos rurais (1500 hectares). Essa medida facilitaria à “grilagem legalizada” de aproximadamente 60 milhões de hectares na Amazônia (UMBELINO, 2008).

G - Implantação de Assentamentos rurais

Em 1991, em estudo conduzido por Fearnside (1993), a proporção em relação aos 9 estados da Amazônia indicava que a maior parcela do desmatamento acontecia nos estados dominados por grandes propriedades. Na época, Mato Grosso respondia isoladamente por 26% dos 11.000 km² que já haviam sido desflorestados. Confirmando a hipótese do autor, já que a estrutura fundiária desse estado é altamente concentrada (o último senso, antes de 1991, indicava que 84% eram propriedades maiores que 1.000 hectares). Rondônia, um

estado conhecido por desmatamento em pequenas propriedades, participou somente com 10% no desflorestamento total em 1991, ficando o Acre com 3%. Por meio de regressão multivariada, esse autor calculou que, para os anos de 1990 e 1991, 30% dos desmatamentos em média poderiam ser computados aos pequenos produtores, enquanto 70% seriam atribuídos aos grandes produtores.

Em 2000, excetuando-se Rondônia onde os projetos de Reforma Agrária alcançam 40% de área desmatada, os demais estados tiveram uma baixa participação desse tipo de desmatamento no total efetivado (12% no Pará e 14% em Mato Grosso) (RODRIGUES, 2004), contudo com o aumento dos assentamentos na Amazônia Legal deve haver uma tendência de aumento. Atualmente, há 2.631 projetos de Assentamento (criação e reconhecimento) na Amazônia Legal (SIPRA, 2009)¹⁴.

H – Outros fatores

Os fatores biofísicos também influenciam o desmatamento na Amazônia como nível pluviométrico anual, estações secas, fertilidade do solo; mas, segundo Laurance *et al* (2002), ainda são pobremente estudadas nesse contexto.

Dentre fatores que poderíamos chamar de indiretos estariam: a) *gastos governamentais diretos* (RODRIGUES, 2004; CALENTANO e VERISSIMO, 2007) que ainda colaboram fortemente com a dinâmica da economia regional em alguns estados e b) *fatores macroeconômicos* ligados ao processo de Globalização. Em relação ao último, convém ressaltar que “conexões econômicas”, em última análise, estariam afetando poderosamente o desmatamento da Amazônia nos anos mais recentes (2000 em diante) (NEPSTAD, 2005) (Figura 3.3).

Nos últimos anos, após a entrada do século XXI e com o processo crescente da globalização dos mercados, houve dois fatores externos que contribuíram para o aumento demanda de carne e soja na Amazônia e, de maneira particular no Mato Grosso. O primeiro foi o advento da vaca louca na Europa, aumentando a demanda por “carne verde”, ou seja, carne alimentada com ração vegetal. O segundo foi a explosão econômica da China, elevando a demanda por proteína animal com destaque para a soja como ração e para a carne de frango. Também houve dois fatores internos que contribuíram para que aumentasse a oferta: a) o primeiro foi que vários estados da Amazônia Legal começaram a

¹⁴ SIPRA/ INCRA: Sistema de Implantação e acompanhamento de projetos de Reforma Agrária (março, 2009).

ser considerados *zonas livres com vacinação* da febre aftosa (NEPSTAD, 2005; ARIMA, 2005). Em 2001, foi o estado do Mato Grosso, sendo considerados zona tampão os estados do Pará e Rondônia. Em 2003, foi liberado Rondônia; em 2005, o Acre e, mais recentemente, em 2007, uma grande parte do Pará (MAPA, 2008). Com isso várias áreas foram liberadas para exportar; b) o segundo foi que o Real, moeda brasileira, no período de 2002 e 2003, apresentava uma *desvalorização* vantajosa frente ao dólar (R\$2,921 e R\$ 3,078 em média, respectivamente)¹⁵, potencializando os rendimentos desses produtos (figura 3.3).

Os números dos desmatamentos atestam esses fatores pelo aumento em anos mais recentes, pois a média de desmatamento na Amazônia Legal de 2002 a 2006 foi de 21.339 km²/ ano, acima da média dos períodos predecessores de 1990 a 1995 e 1996 a 2001 que foram 16.323 km² e 17.070 km² respectivamente (INPE/ PRODES, 2008).

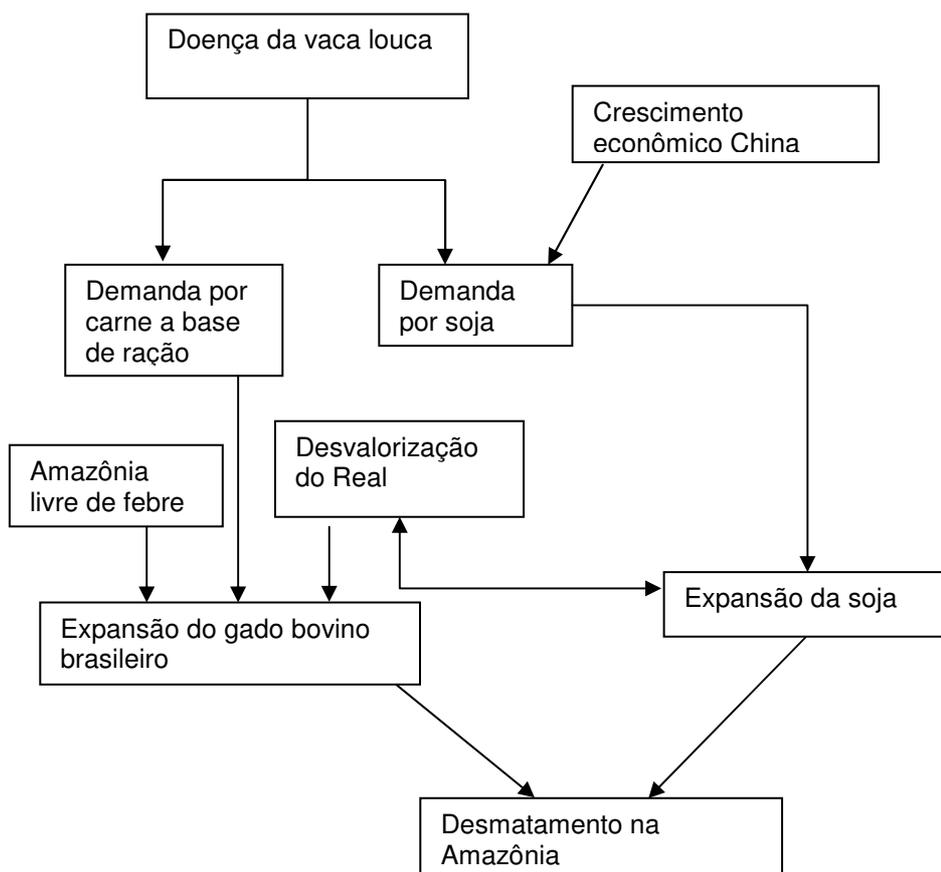


Figura 3.3 - Conexões econômicas acentuadas a partir de 2002, que contribuíram para o aumento do desmatamento na Amazônia.
 Fonte: Nepstad, 2005.

¹⁵Fonte: Banco Central do Brasil (BCB Boletim/BP). Consulta em 26/08/08.

Na próxima seção serão apresentadas as principais características socioeconômicas do estado do Mato Grosso, com uma breve releitura de como o Estado respondeu ao seu processo de ocupação embalado pelas políticas públicas e, mais recentemente, pelo mercado.

3.5 PROCESSO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DE MATO GROSSO: “DESAFIANDO A ECONOMIA DA ESPAÇONAVE”

As percepções dos viajantes estrangeiros e brasileiros que visitavam o Mato Grosso ao final do século XIX, em geral, eram a de uma Terra farta em recursos naturais com um povo extremamente acomodado em função de tamanha abundância. A visão predominante, especialmente do europeu, era da dificuldade de cultuar a ambição e um caráter mais diligente e firme nos trópicos. Nesse sentido, deixar de explorar economicamente os recursos naturais que ali existiam significava “desperdiçar os bens que a natureza prodigamente doou aos homens”(CASTRO, 2001, p.282).

A vida econômica inicia-se no Mato Grosso (MT) no século XVIII com a atividade mineradora. Essa atividade entra em decadência, e a economia do estado passa por um período de estagnação na primeira metade do século XIX, com algumas atividades comerciais, agricultura de subsistência e agroindústria tradicional escravocrata baseada na cana. A província vivia praticamente da importação de produtos, dependendo, assim, quase exclusivamente de verbas do governo central. Com a implantação da malha fluvial do rio Paraguai que ligava MT ao resto do país no final do século XIX, houve um predomínio de atividades comerciais. No entanto, no início do século XX, o Estado é invadido por capital internacional, subordinando, dessa forma, a classe comerciante mato-grossense que florescia (BORGES, 1991).

O Estado, a partir de 1902, começa a exportar mais do que importava. Essa exportação era constituída basicamente por recursos minerais, animais e alguns produtos extrativistas como a ipecacuanha, a borracha e o mate, os quais teriam colaborado decisivamente para os *superávits* a partir dessa época. Contudo, entre 1914 e 1930, registrou-se o declínio da importância dos produtos extrativos na economia do estado, com a ascensão da pecuária, que se consolidou, e continua até os dias atuais como relevante atividade comercial no estado (BORGES, 1991).

Após 1930, começa a se acentuar o processo de colonização do Mato Grosso, promovida pelo governo Vargas, iniciada no sul do estado¹⁶, onde tiveram preferência os migrantes nacionais. O objetivo dessas colônias era a produção para o auto-consumo e para abastecer o mercado nacional. Seria uma espécie de conjunto de pólos de desenvolvimento que se propagaria para as regiões vizinhas. No entanto, a partir da década de 60, essas colônias entraram em decadência, com uma maior concentração fundiária. De forma geral, o Centro-Oeste ao final da década de 1960 continuava a ser visto como uma região com baixo dinamismo econômico, vocacionada ao extrativismo e à pecuária extensiva em áreas de Cerrado (NEGRI, 2001).

A partir de meados da década de 60, já na era dos governos militares, dois fatores foram decisivos para o início da ocupação do estado do Mato Grosso pelo norte: primeiro, a intenção do Estado de ocupação de terras Amazônicas e, segundo, a inviabilidade técnica e produtiva das terras dos cerrados até aquele momento (NEGRI, 2001). Assim, grandes programas públicos de ocupação iniciaram.

Em 1966, foi criada a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), oferecendo forte estímulo à ocupação do norte do estado do Mato Grosso por meio de grandes projetos agropecuários e subsídios fiscais. Barroso (1992) esclarece que o estado ficou com a melhor cota de projetos agrícolas da Sudam, totalizando 65% do investimento aprovado neste setor, sobretudo para criação de gado. Também se observou um viés no favorecimento de crédito aos grandes empresários.

Em 1971, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), transfere o processo de colonização para o setor privado, que inicia a colonização também pelo norte do estado. No entanto, segundo Barroso (1992), mudou-se a estratégia inicial de ocupação¹⁷.

Na primeira fase, iniciada em 1970, foram levados alguns milhares de agricultores pobres para os projetos de colonização; na segunda fase, em meados da década de setenta, o governo federal muda a orientação, dando à iniciativa privada a possibilidade de colonizar, mantendo os atrativos para a grande empresa dos diferentes setores do capital (p. 26).

Esta estratégia de ocupação também se concretiza com o PIN (Programa de Integração Nacional), iniciado em 1970, e com o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e

¹⁶ Deve-se ressaltar que nessa época, 1930, o estado do Mato Grosso ainda não havia sido dividido. Essa divisão político-administrativa acontece em 1979.

¹⁷ Essa estratégia fazia parte do PIN (Programa de Integração Nacional), criado em 1970 pelo Governo Federal que, posteriormente, foi incorporado ao I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento).

Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste), criado em 1971. Esses programas foram posteriormente incorporados pelo I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Em 1975, inicia a incorporação dos Cerrados à produção agropecuária do centro-sul e sudeste do estado e o programa de maior destaque, foi, indubitavelmente, o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento do Cerrados) (NEGRI, 2001).

Também, na década de 1970, foram concluídas grandes obras de infra-estrutura como a BR 163 (Cuiabá - Santarém) e a BR 364 (Cuiabá – Porto Velho). Nesse sentido, deu-se início à ocupação da nova fronteira agropecuária que começava a ser incorporada aos espaços produtivos do estado. Os estados do Centro-Oeste e da Amazônia Legal se inserem, nesse período, no contexto da história política brasileira de apoio à modernização da agricultura e avanço sobre as novas fronteiras. Graziano da Silva (1998) indica que este apoio começa a se revelar mais plenamente com a criação do SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural) com as políticas de crédito subsidiado. Este estímulo ao crédito a baixo custo, um acentuado desenvolvimento do aporte técnico e incremento genético no setor, além de programas de incentivo já citados como Polocentro, Proterra, Prodecer e outros¹⁸ foram importantes na condução da “modernização conservadora” da agricultura nos estados do Centro Oeste.

Negri (2001), em trabalho que analisa a modernização agrícola no sudeste do Mato Grosso, revela que a soja foi uma das culturas que mais se destacou durante a vigência do POLOCENTRO em áreas de Cerrado. A área colhida passou de 81.719 hectares em 1975 para 519.579 hectares em 1980¹⁹. Por outro lado, as culturas de gêneros alimentares, como o milho e feijão, não obtiveram crescimento significativo. O autor pondera que “o desenvolvimento agrícola regional, no período, foi caracterizado pela pequena diversificação produtiva, centrada em produtos exportáveis, e pela modernização restrita às médias e grandes propriedades rurais” (NEGRI, 2001, p.93). Mueller, Wright e Nogueira (1986, p.82) apontam que desde a década de setenta a agricultura já era pressionada para canalizar a produção para geração de divisas, além da produção de energéticos advindos da necessidade de substitutos após a crise do petróleo. Desta forma, as políticas públicas foram direcionadas para estes fins. Sem mercado e sem incentivos, os agricultores foram procurar

¹⁸ Há várias críticas a esses programas, notadamente, por terem oferecido crédito com taxas fixadas em níveis bastante reduzidos e sem correção. Além disso, percebe-se que houve privilégio de acesso a grandes grupos econômicos e os objetivos iniciais dos programas não foram alcançados. Para maiores detalhes consultar Mueller, Wright e Nogueira (1986) e também Bertran (1988) e Negri(2001).

¹⁹Esses valores se referem aos estados do Centro Oeste onde o programa atuava

outra linha de atuação e reduziram a produção de alimentos, ficando esta restrita à agricultura familiar (IDEM, p.86).

Na década de oitenta, o Brasil entra numa crise profunda, com a queda no produto real da indústria e do PIB, além de aumento de desemprego e perda do valor do salário. Neste contexto, a agricultura foi estimulada (novamente) a funcionar como geradora de divisas para o país. No Mato Grosso, a década de 1980 foi marcada pela forte entrada da agricultura mecanizada de larga escala, com destaque para a soja, que teve sua área de plantio expandida em 10 anos (1976/77 a 1986/77) de 310 mil hectares para 1.1 milhões de hectares (CONAB, 2008), totalizando um crescimento de 254,8% no período. Os financiamentos públicos de estímulo à agropecuária com juros subsidiados cessaram na década de 1980 (BERTRAN, 1988), mas a infra-estrutura, pesquisa e tecnologia desenvolvidas nas décadas anteriores e uma oferta de terra a baixo custo oferecida pelas colonizadoras privadas, além do cerrado ainda pouco valorizado para agricultura, foram fatores motivadores para os migrantes vindos da região Sul e Sudeste (BARROSO, 1992; NEGRI, 2001).

Um indicador desse estímulo foi a quantidade de municípios que foram sendo criados no médio norte mato-grossense ao longo da BR163 na década de 1980. A partir do município de Nobres que fica a 149 km ao norte de Cuiabá, a BR 163 passa por 14 municípios. Desses, somente dois – Nobres (1963) e Sinop (1979) – tiveram sua data de fundação antes de 1980²⁰, todos os outros foram fundados posteriormente.

Nos anos 90, consolida-se em nível nacional a concepção de sistema ou complexo agroindustrial. Nessa etapa, a indústria começa a fazer parte do negócio, e Malassis (em GRAZIANO da SILVA, 1998, p.67) enfatiza a dimensão histórica do complexo agroindustrial como característico da etapa do desenvolvimento capitalista em que a agricultura se industrializa. Desta forma, na agricultura se percebe uma profunda dependência de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial, bem como o destino igualmente industrial de boa parte da produção. Ou seja, “já não se consegue explicar a agricultura de forma isolada das outras atividades” (MAZZALI, 2000, p.25).

²⁰ Municípios ao norte de Nobres e suas datas de fundação: Diamantino (1963); Ipiranga do Norte (2005); Nova Mutum (1981); Lucas (1988); Sorriso (1986); Vera (1986); Ipiranga do Norte (2005); Sinop (1979); Cláudia (1988); Itaúba (1986); Nova Santa Helena (1998); Terra Nova do Norte (1986); Peixoto de Azevedo (1981); Matupá (1988); Guarantã do Norte (1981).

De fato, o estado do Mato Grosso respondeu positivamente ao estímulo dado à produção agropecuária desde a década de 1970 com o aumento anual na produção de rebanho bovino e soja (figura 3.4). Chama atenção a inflexão, no período de 1995, mostrando que a demanda mais recente, pós globalização dos mercados, foi decisiva no aumento da produção tanto de soja, quanto de gado. Contudo, a participação da criação de gado em toda Amazônia Legal vem aumentando (Figura 3.5- A), sendo que o Mato Grosso ainda responde por 1/3 de toda quantidade de bovinos produzidos na Amazônia com um aumento de produtividade média ao longo dos anos, diferentemente de outros estados da Amazônia que ainda são bastante improdutivos (RODRIGUES, 2004).

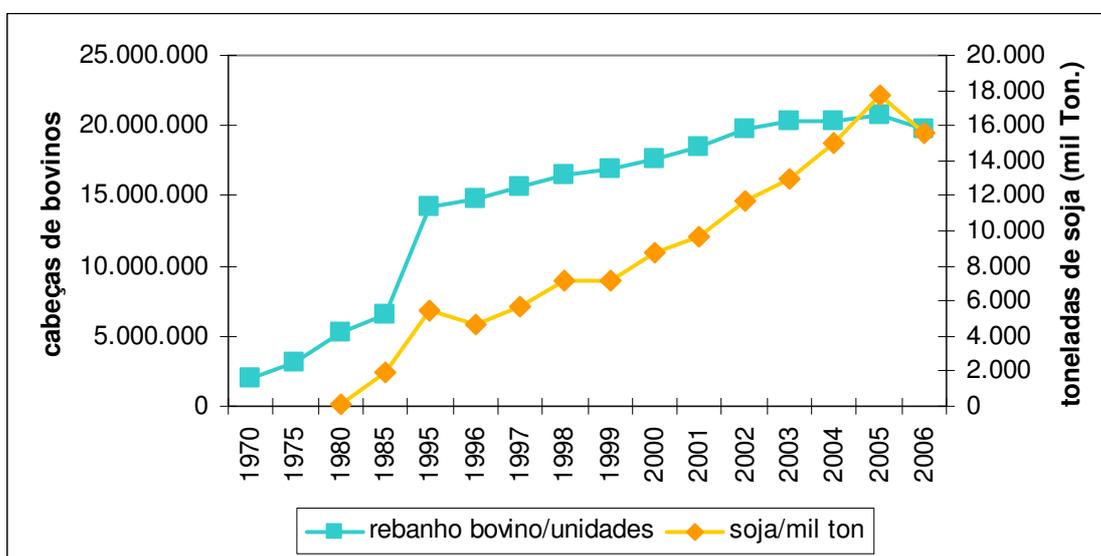


Figura 3.4 – Incremento do rebanho bovino e soja no estado de Mato Grosso (1970 -2004).
 Fonte: Rebanho bovino até 1990 – IPEAdata/ IBGE; de 1995 a 2004 – Anualpec 2004; de 2005 e 2006 – Anualpec 2008. Os dados para produção de soja foram obtidos pelo IPEAdata e IBGE.

Em relação à produção de soja, percebe-se que a Amazônia Legal tem praticamente sua totalidade de produção dentro do estado do MT (em torno de 90%) (Figura 3.5-B). Esse aumento se reflete no Produto Interno Bruto do estado que vem aumentando a cada ano. Rodrigues (2004) demonstrou que ao longo do período 1970-1996, a participação do PIB de Mato Grosso no PIB regional cresceu de 9,4% para 16,1%. Essa variação na participação relativa regional período de 2001 e 2005 também foi maior para o Mato Grosso, ficando em torno de 18%, contra o segundo colocado – Distrito Federal – com a variação de 11%.

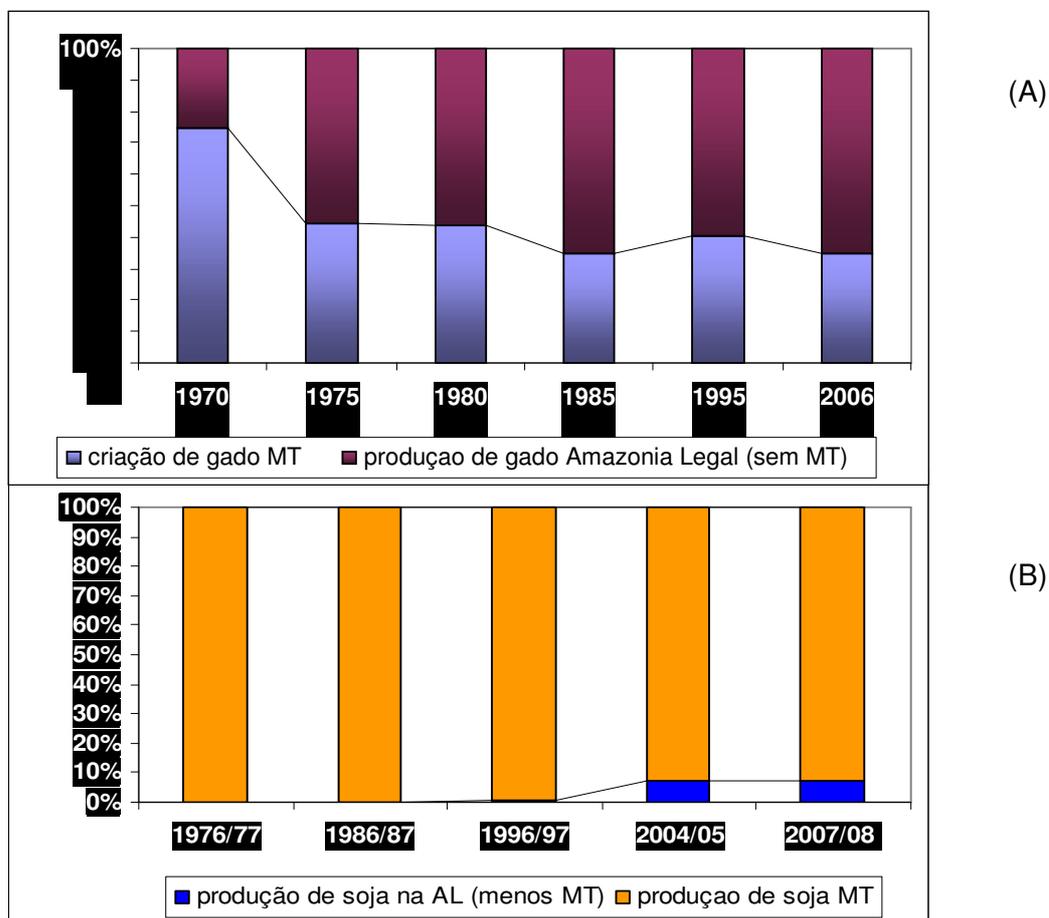


Figura 3.5 – Gráfico A: Evolução na participação relativa da criação de cabeças de gado no estado do Mato e na Amazônia Legal (sem o Mato Grosso); Gráfico B: Evolução na participação relativa da produção de soja (em mil toneladas) no estado do Mato Grosso e na Amazônia Legal (sem o Mato Grosso).

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1970/2006; CONAB (Séries históricas).

Em termos de variação relativa, o estado do Mato Grosso foi o que mais cresceu no Centro-Oeste no período de 1996 a 2005, aumentando 411% o PIB nesse período (tabela 1.1). Comparando a variação do PIB do MT com os estados do Norte, o estado somente ficou atrás dos estados de Roraima e Tocantins. Porém, em termos absolutos, o PIB no MT é 11,7 e 4,12 vezes maior, respectivamente, que esses dois estados (Tab.3.1).

Tabela 3.1 – Comparação na variação nos PIB da região Norte e Centro- Oeste, no período de 1996 a 2005, com destaque para a variação no PIB do Mato Grosso, nesses contextos

Região Norte	PIB Estadual a preços de mercado correntes (R\$ em 2000) (unidade: 1.000 reais)						variação 1996-2005
	1996	2001	2002	2003	2004	2005	
Acre	1.113.317	1.920.769	2.868.451	3.304.770	3.940.315	4.481.747	303%
Amazonas	12.417.221	20.736.037	21.791.161	24.977.170	30.313.734	33.359.085	169%

Amapá	1.284.672	2.253.041	3.291.534	3.434.106	3.846.126	4.366.534	240%
Pará	13.350.462	21.747.997	25.659.110	29.754.564	35.562.845	39.150.460	193%
Rondônia	3.482.441	6.082.841	7.779.880	9.750.818	11.260.423	12.902.169	270%
Roraima	505.312	1.218.984	2.312.646	2.737.003	2.811.079	3.178.611	529%
Tocantins	1.417.868	3.066.502	5.607.172	7.241.146	8.277.815	9.083.623	541%
Região Centro Oeste							
Distrito Federal	19.802.646	33.051.370	56.137.983	63.104.900	70.724.113	80.516.681	307%
Goiás	13.518.060	25.048.231	37.415.997	42.836.390	48.020.949	50.536.081	274%
Mato Grosso do Sul	7.882.221	13.736.054	15.153.544	19.273.681	21.105.169	21.641.771	175%
Mato Grosso	7.327.369	14.452.677	20.941.060	27.888.658	36.961.123	37.466.136	411%

Fonte: 1996 – IBGE; 2001 -2005 – IPEA data.

Em 2004 o PIB agrícola foi responsável por 41% do PIB total, conforme ilustra a Figura 3.6.

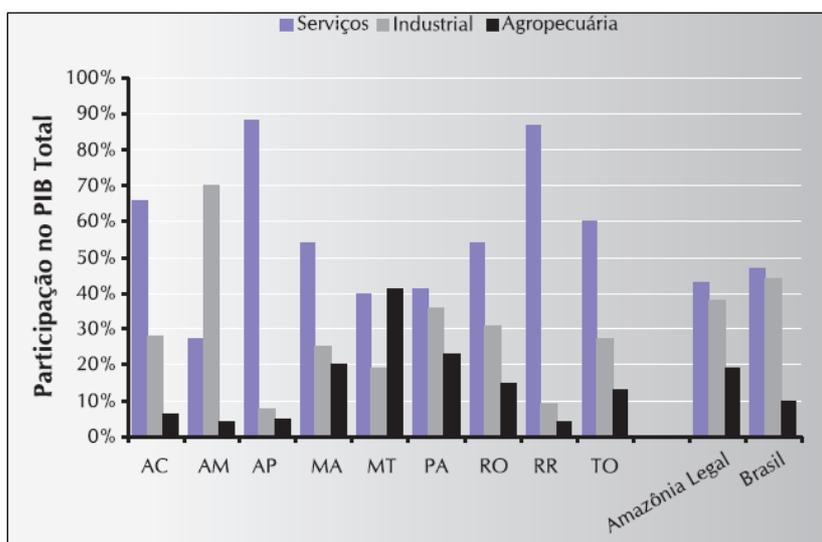


Figura 3.6 - Composição do PIB na Amazônia Legal em 2004
Fonte: Calentano e Veríssimo (2007) baseado nos dados do IPEA.

Chama atenção o fato de o Mato Grosso, dentre os outros estados da Amazônia Legal, ser o único onde o PIB agrícola foi o mais significativo em relação aos serviços e a indústria, nesse ano (2004).

Há diversas outras formas de produção primária extrativa e, ainda outras produções advindas da agricultura familiar que muitas vezes, não recebem a ênfase necessária nos números oficiais. Contudo, essa produção existe no estado e tem aumentado sua contribuição, à medida que a reforma agrária vem sendo realizada. Para se ter uma idéia do aumento de propriedades em 1996, o Censo Agropecuário do IBGE indicava a existência de 78.763 propriedades rurais em produção. Em 2006, o senso indicava 114.148 propriedades, indicando um crescimento de aproximadamente 45% nesse número. Esse aumento,

provavelmente, se deve ao aumento de implantação de assentamentos de reforma agrária no estado.

Não obstante tenha crescido a produtividade agropecuária no estado, a expansão da atividade nas décadas de 1990 e 2000, teve grande impacto sobre o desmatamento da região, elevando as taxas do Mato Grosso a uma das maiores da Amazônia Legal nesse período. Os valores referentes ao desmatamento no estado, bem como sua dinâmica, serão explorados no próximo capítulo.

3.6 CONCLUSÃO

A cada dia, há mais argumentos científicos comprovando que os desmatamentos em florestas tropicais, decorrentes da demanda de grande parte da sociedade, têm uma relação direta com uma série de perturbações ambientais que afetam a vida na Terra. Contudo, o desmatamento não é um processo isolado e nem acontece porque as pessoas querem voluntariamente acabar com a natureza. É o resultado de uma complexa rede de fatores originados de concepções e práticas construídas historicamente no país.

Os fatores que mais colaboram com o desmatamento em florestas tropicais podem ser classificados como causas diretas e indiretas. Raramente, essas causas são vetores isolados e as causas indiretas, ativadas aos pares, costumam ser as mais determinantes para o desflorestamento. No caso da Amazônia brasileira, o preço dos produtos (*commodities* agrícolas) tem se mostrado um vetor mais robusto nos últimos anos. Contudo, há muitos outros fatores atrelados, como a logística, a incerteza fundiária, as políticas informais para se conseguir privilégios, o crédito subsidiado (mesmo que em menor proporção que na época da ditadura), entre outros. Alguns desses fatores têm sua ativação indireta, como o aumento da demanda por grãos, que começou a aumentar no final da década de 1990.

De maneira geral, a atividade que mais propicia o desmatamento na Amazônia Legal é a pecuária. Mas a soja tem uma ignição indireta com a ocupação dessas áreas, na medida em que ocupa áreas de pastagens que, por sua vez, acionam a expansão de novas áreas florestadas. O caso do Mato Grosso é bem típico dessa situação, já que somente esse estado representava praticamente 90% de toda soja produzida na Amazônia Legal na safra 2007/2008. É certo que a maioria dessa soja se encontra em áreas de cerrado, mas impulsiona o fenômeno de expansão da fronteira pecuária comentado.

O estado do Mato Grosso respondeu muito satisfatoriamente aos estímulos feitos à produção agropecuária, refletidos em números recordes de produção e no aumento do PIB do estado, com índices superiores aos dos outros estados da região. Contudo, a Legislação Ambiental foi praticamente ignorada. A debilidade de governança ambiental, com instituições governamentais enfraquecidas econômica e politicamente, também marcaram essa fase na história da ocupação do território desencadeando uma ocupação desordenada e rápida do território, conforme será visto no próximo capítulo.

4 DINÂMICA DE DESMATAMENTO DO MATO GROSSO: FATORES INTERVENIENTES

Terceiro Mundo se for
Piada no exterior
Mas o Brasil vai ficar rico
Vamos faturar um milhão
Quando vendermos todas as almas
Dos nossos índios num leilão. (Renato Russo)

4.1 INTRODUÇÃO

Sobre as políticas mais recentes para Amazônia, Becker (2004) destaca três momentos distintos que foram prioritários na região. O primeiro, bastante estudado, é o conjunto de políticas da época do *planejamento regional* a que foi submetida a Amazônia na década de 1970 até metade da década de 1980. O segundo, foi um período entre 1985 e 1996, marcado pela tentativa de se instalar na região uma *fronteira socioambiental*, com projetos que envolviam um modelo de desenvolvimento endógeno, sustentados por vetores “tecnológico-ecológicos”. Em grande medida, esse período estava lastreado por projetos-piloto de gestão socioambiental, criação de unidades de conservação, das reservas extrativistas e delimitação de reservas indígenas, financiados por agências de desenvolvimento nacionais e internacionais, organizações não-governamentais, grupos religiosos, governo, entre outros. No entanto, Becker também pondera que esse modelo, não obstante sua “positividade social e ambiental”, não conseguiu sua plena expansão por todo território da Amazônia, pois, ainda permanece a dificuldade de inserção nos mercados por diversas razões, que vão desde carências gerenciais à dificuldade na acessibilidade, falta de competitividade e também pela característica pontual de projetos e programas, que não alcançam escala significativa de atuação nesta vasta região.

O terceiro momento, a partir de 1996, sobrepondo-se ao segundo, é marcado pela retomada do planejamento territorial da União, mas com a hegemonia do vetor “tecnológico-industrial” e com suas potencialidades de recursos naturais voltadas para interesses externos. Os programas Brasil em Ação (1996) e Avança Brasil (1999) e mais recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007) são emblemáticos na tentativa de integração do território por meio dos eixos nacionais e grandes investimentos de infraestrutura, mas fortemente marcados pela possibilidade da exploração e comércio dos recursos naturais.

Nota-se uma contradição do terceiro momento em relação à fronteira socioambiental considerada anteriormente. Não obstante, é preciso observar que o estado do Mato Grosso, apesar de estar no contexto da Amazônia Legal, *“não reproduziu em seu território o modelo de fronteira socioambiental e sim de expansão da fronteira agrícola, herança da modernização tecnológica da agricultura e voltada para o mercado externo, portanto já na década de 1980 fortemente marcada pelo vetor tecno-industrial”* (BECKER, 2004, p.28, grifo meu).

Parece que, nos últimos anos, sobretudo após a “crise da soja”, expressão comumente empregada por produtores rurais, iniciada em 2005, há uma tendência para que esse vetor tecno-industrial catalise no estado processos de agregação de valor à produção e também de melhor aproveitamento da capacidade produtiva de áreas já convertidas, “verticalizando” a produção primária, com uma abordagem mais intensiva de produção (i.e: consórcio lavoura – pecuária).

Esse processo, em parte, pode ser influência de restrições ambientais, como também pode refletir falta de receita para conversão de novas áreas. No entanto, mesmo que essas formas de manejo estejam sendo apropriadas apenas por produtores mais capitalizados, parece haver uma tendência de intensificação de produção em áreas mais consolidadas. Isso, em parte, corrobora a opinião de Becker (2004, p.83) quando afirma que a

abertura da fronteira agropecuária na Amazônia tende, assim, a se esgotar persistindo a expansão de pastagens em áreas novas somente em frentes localizadas [...] É o que nos ensina a agricultura tecnificada do MT e a pecuária melhorada nesse estado e no Pará, que constituem hoje não mais uma fronteira, mas uma área de povoamento consolidado.

No entanto, essa percepção não pode ser aplicada para todo estado, pois, para fronteira consolidada, o Mato Grosso ainda detém índices de desmatamentos elevados (1995 -2007).

Angelsen e Kaimowitz (1999, p.83) atestam que “há uma forte evidência que quanto maior os preços agrícolas mais estímulo há para o desmatamento”. Dado que o desmatamento torna a fronteira agrícola mais lucrativa, o corte raso começa a ser prática comum para a população que vive no local e também para os migrantes atraídos por essa dinâmica. Além disso, os preços maiores dos produtos fornecem o capital necessário para colocar áreas adicionais à produção (i.e caso acontecido com a soja em MT). Segundo os autores, somente quando a agricultura é de subsistência, os preços maiores de produtos agrícolas não elevam o desmatamento (IDEM,1999).

No capítulo 3 foi retratada a influência do processo histórico de desenvolvimento de Mato Grosso para o desmatamento no estado. Fazendo uma ligação com esse capítulo, a questão que se busca responder tem o objetivo de esclarecer como o desmatamento no estado tem se relacionado com a oscilação de preços das principais *commodities* produzidas no estado, sobretudo após 1994, quando já não havia subsídios diretos para ocupação do território.

A hipótese é a de que os preços dos produtos e insumos têm sido determinantes na decisão sobre o desmatamento, não obstante haja várias políticas de controle de desmatamento atuando no cenário público sobre as áreas privadas,

O capítulo quatro foi dividido em 3 seções, além da introdução e conclusão. O objetivo da primeira seção é fazer uma caracterização geral do desmatamento no Mato Grosso em relação aos outros estados da Amazônia Legal e localizá-lo geograficamente, apresentando números sobre a quantidade de ativo ou passivo florestal no estado. O objetivo da segunda seção é verificar os desmatamentos a partir de 1994 a 2007, dividindo esse período em quatro subperíodos para se analisar um conjunto de fatores que possam ter contribuído nessas conversões. A terceira seção, por sua vez, tem o objetivo de traçar uma perspectiva baseada em trabalhos sobre cenários de desmatamento para o estado e também em entrevistas qualitativas feitas com os produtores rurais em 2006 (PROJETO DIÁLOGOS, 2006).

4.1.1 Material e método

Para escrever esse capítulo foram utilizados os dados de desmatamento do INPE, na medida em que houve necessidade de comparação do desmatamento do Mato Grosso com outros estados da Amazônia Legal. Os dados de desmatamento do MT produzidos pela SEMA foram utilizados quando a análise referiu-se estritamente ao Mato Grosso. Isso se deve ao fato de os dados do INPE não possuírem a dinâmica de desmatamento para o Cerrado. Também se utilizou um trabalho sobre o “alcance territorial de áreas protegidas” feito pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) (2008) como base para calcular o ativo e o passivo de áreas ainda possíveis de serem abertas no estado.

Para analisar a evolução dos desmatamentos dentro do estado, primeiro se calculou a média para o período de 1995 a 2007. Após o cálculo da média, o período total foi separado

em quatro sub-períodos distintos, conforme os valores dos desmatamentos anuais se apresentavam abaixo ou acima da média. Portanto, foram analisados, de forma mais particular, os períodos de 1994-1997 (A); 1998 – 2002 (B); 2003 -2005 (C) e 2006 – 2007 (D). Esses períodos foram analisados (qualitativamente) à luz de vários indicadores econômicos para entender como o desmatamento se comporta diante das mudanças econômicas que afetam o estado. De maneira especial, foram analisados preços e área plantada de soja, preço de gado, câmbio e preço de terra. Esses indicadores foram baseados na literatura sobre desmatamento em florestas tropicais, em particular, Geist & Lambin (2001) e Angelsen & Kaimowitz (1999).

Ademais, foram utilizadas entrevistas feitas com produtores rurais e líderes de associações de produtores (PROJETO DIÁLOGOS, 2006) em várias cidades do Mato Grosso, mas com ênfase na região da BR163 até o município de Sinop.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO DESMATAMENTO EM MATO GROSSO

O Mato Grosso possuía aproximadamente 34.59 milhões de hectares desmatados até o final 2007, de acordo com a dinâmica de desmatamento fornecida pela SEMA (Secretaria Estadual de Meio Ambiente) do estado, que também computa áreas de cerrado em suas dinâmicas de desmatamento. Desse valor, 1.595.038 hectares foram desmatados dentro de Unidades de Conservação da Natureza (UCN) e Terras Indígenas (TI). O valor restante, 32.991.639,35 ha., estão localizados, possivelmente, em áreas privadas.

Rodrigues (2004) aponta que, considerando as restrições de 80 e 35% para corte raso em florestas e cerrados respectivamente, o Mato Grosso já não teria mais áreas disponíveis para desmatar. Isso é confirmado pelas as projeções feitas pela EMBRAPA e MAPA (2008) por meio de cálculos, nos quais foram utilizados imagens de satélite. Esses dados mostram que o estado (descontando UCN Federais e Estaduais, rios e relevo pertinentes às áreas de AP e ainda às Reservas Legais de 35 e 80%)²¹ teria potencialmente 22.129.100 hectares passíveis de sofrer corte raso, de acordo com a MP 2166-67/2001. Como já ocorreu aproximadamente 32.991.639,35 ha (dados SEMA) até 2007, significa que, até essa data e considerando a legislação atual (sem diferenciação entre biomas), existe um passivo ambiental em torno de 10 milhões de hectares em áreas privadas. Ou seja, não haveria mais possibilidade de haver desmatamento legal no estado, se os biomas fossem analisados em conjunto, pois já não haveria mais área disponível (ativo ambiental) dentro do que estabelece a norma atual.

²¹ Não foram computadas UC municipais, RPPN, APAs estaduais e municipais e reservas militares. A tabela completa com os resultados da EMBRAPA está no Anexo A

Isso não significa que tudo isso foi convertido ilegalmente, pois houve um período no qual área de floresta e transição e também de cerrado tinham percentuais de Reserva Legal menores (50 e 20% respectivamente). Portanto, parte do desmatamento mais antigo pode ter se adequado a esses percentuais. No entanto, acende-se um sinal de alerta quanto à continuação de desmatamentos no estado, pois mesmo que, individualmente, existam propriedades passíveis de sofrerem corte raso, esses desmatamentos não poderiam mais acontecer se fosse considerada a fitofisionomia florestal e o que prevê o Código Florestal e a MP 2166-67/2001.

Quando se observa o gráfico de desmatamento da Amazônia Legal (Figura 4.1), nota-se, de pronto, que o estado do Mato Grosso lidera, quantitativamente, em relação aos outros estados da Amazônia Legal, na maioria dos anos ilustrados, corroborando as considerações de Becker (2004) sobre o tipo de desenvolvimento que o estado trilhou nos últimos anos não reproduzindo uma fronteira socioambiental e sim agrícola com preponderância do vetor tecno-industrial.²

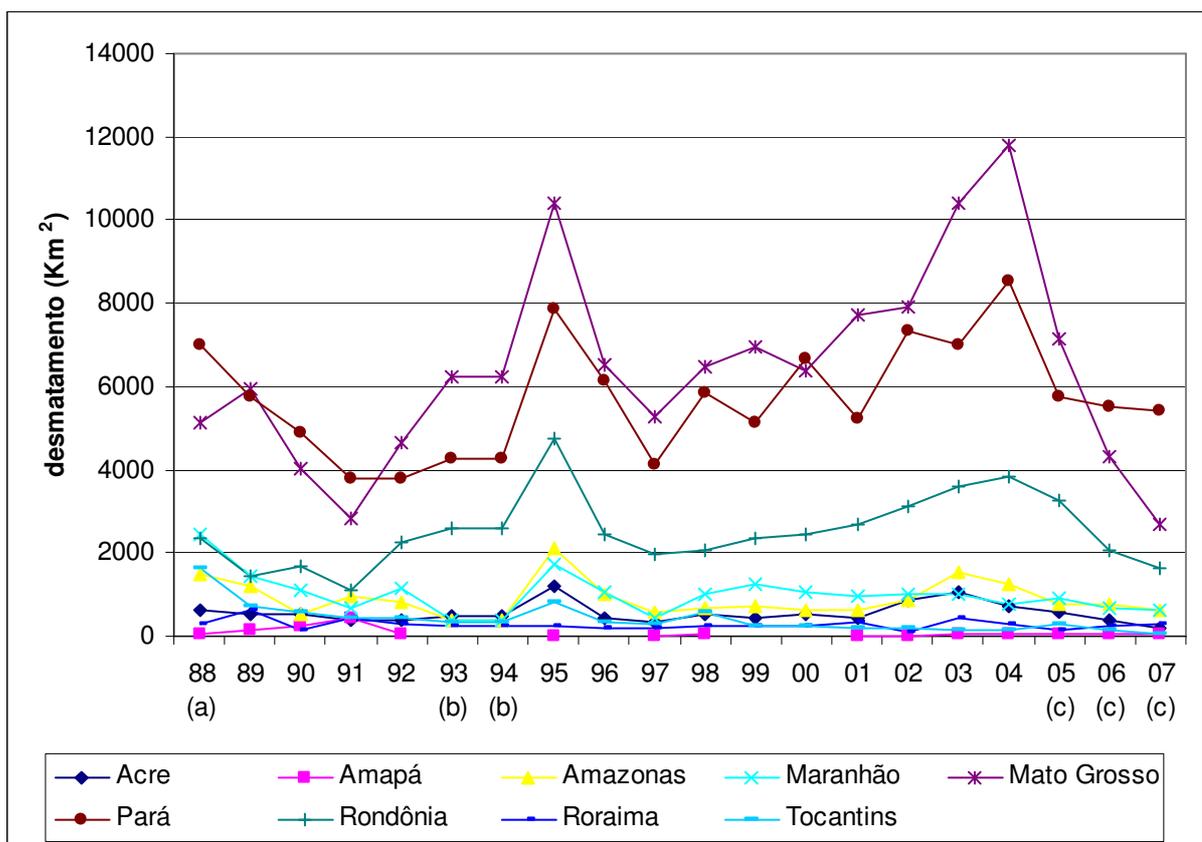


Figura 4.1. Comparação dos desmatamentos do Mato Grosso com os outros estados da Amazônia Legal de 1988 a 2006. (a) Média entre 1977 e 1988; (b) Média entre 1993 e 1994; (c) Taxas Anuais de 2005 e 2006.

Fonte: PRODES/ INPE

Por outro lado, há uma tendência de o desmatamento no Mato Grosso acompanhar a direção do desmatamento que ocorre no conjunto dos outros estados da Amazônia Legal (AL) (Figura 3.2). Isso aconteceu de 1990 em diante em todos os anos, com exceção do período de 1999 a 2002 e demonstra que os fatores que motivam os desmatamentos, guardando as peculiaridades locais, têm influência de modo geral em todos os estados da Amazônia, entretanto uns respondem mais ou menos intensamente. Mato Grosso sempre respondeu por no mínimo 30% do desmatamento que ocorreu anualmente na AL, tendo uma participação média ao longo de 1990 – 2007 de 56% (Figura 4.2).

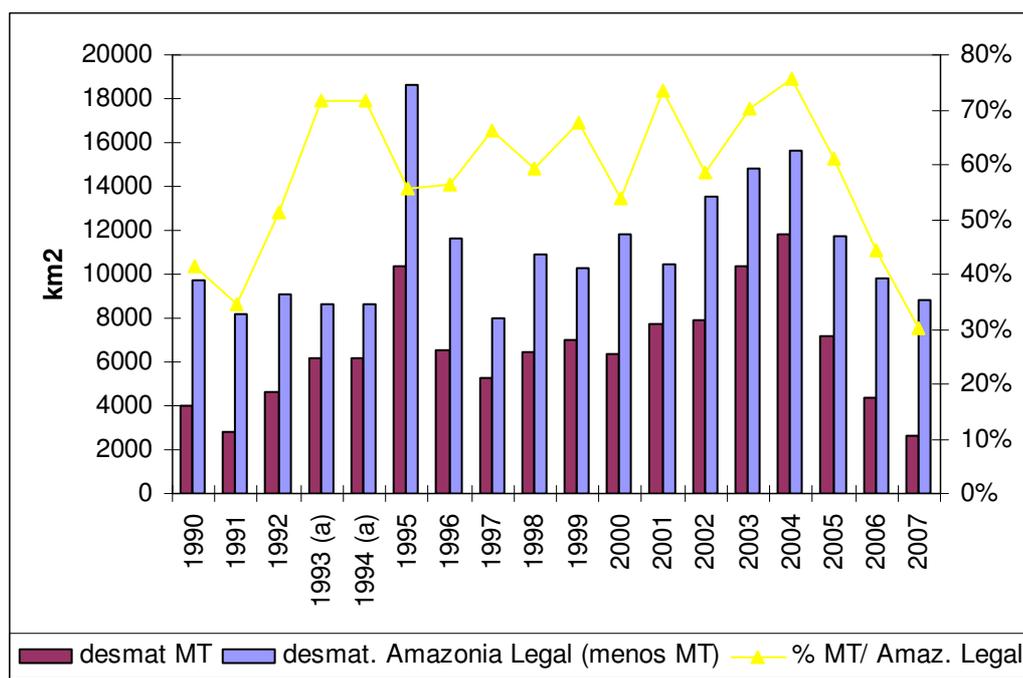


Figura 4.2. Proporção do desmatamento do MT em relação ao total da Amazônia Legal (fora o MT) de 1988 a 2007. (a) Média entre 1993 e 1994.
Fonte: Prodes/ INPE.

Cabe ressaltar que os dois momentos de pico de desmatamento, tanto na Amazônia Legal quanto isoladamente no MT após 1990, foram registrados no ano de 1995 e 2004, sendo que nesse último MT foi responsável por 76% do desmatamento ocorrido na AL.

Quando se observa a velocidade em que ocorreu o desmatamento no estado do MT, percebe-se uma aceleração relativamente alta após 1990 (Tabela 4.1), coincidindo com a entrada do estado no processo globalizado de comercialização de *commodities* agrícolas com um grande aumento na produção de grãos e carne.

Tabela 4.1. Variação do desmatamento acumulado no Estado do MT em três períodos (1992,1999,2007)

Períodos	Desmat. absoluto (há)	% desmatamento no período / total desmatado	Variação % entre períodos
até 1992	16.818.740,77	49%	-
até 1999	25.785.832,28	75%	53%
até 2007	34.586.677,35	100%	34%
Variação entre 1992 e 2007 (15 anos)		-	106%

Fonte: dados SEMA até 2007 (os dados de 2006 e 2007 ainda não estão consolidados)

Em 15 anos (1992-2007), a quantidade de área que havia sofrido corte raso no estado mais que dobrou (106%) em relação ao que havia sido até 1992. Somente de 2000 a 2007, após a descentralização da política florestal para o estado do MT, aumentou 34% do desmatamento no estado, sendo que no período de 1992 a 1999 o acréscimo foi ainda maior, alcançando 53%. Interessante notar que, se forem considerados os números da Embrapa (2008) quando iniciou o SLAPR no estado em 1999/2000, considerando área de floresta transição como 80% de Reserva Legal, o estado já estava com déficit geral (sem distinguir os biomas) de aproximadamente 3,6 milhões de hectares. Ainda assim foram desmatados legalmente no período de 2000 a 2007, 1,49 milhões de hectares (somente os autorizados pela SEMA-MT). Isso se deve à forma como o Código Florestal é baseado, por unidade produtiva, e ao fato de o Mato Grosso ter considerado (contrariando o Código Florestal) como 50% o percentual de RL para áreas de floresta de transição até o ano de 2005.

Quanto à distribuição espacial do desmatamento do estado, percebe-se pela Figura 4.3 (mapas A e B) que no período de 2000 a 2007 houve uma migração mais intensa do foco do desmatamento para a região Noroeste e para região do Xingu (Nordeste). Isso significa deslocamento da fronteira agropecuária em direção ao Bioma Amazônico.

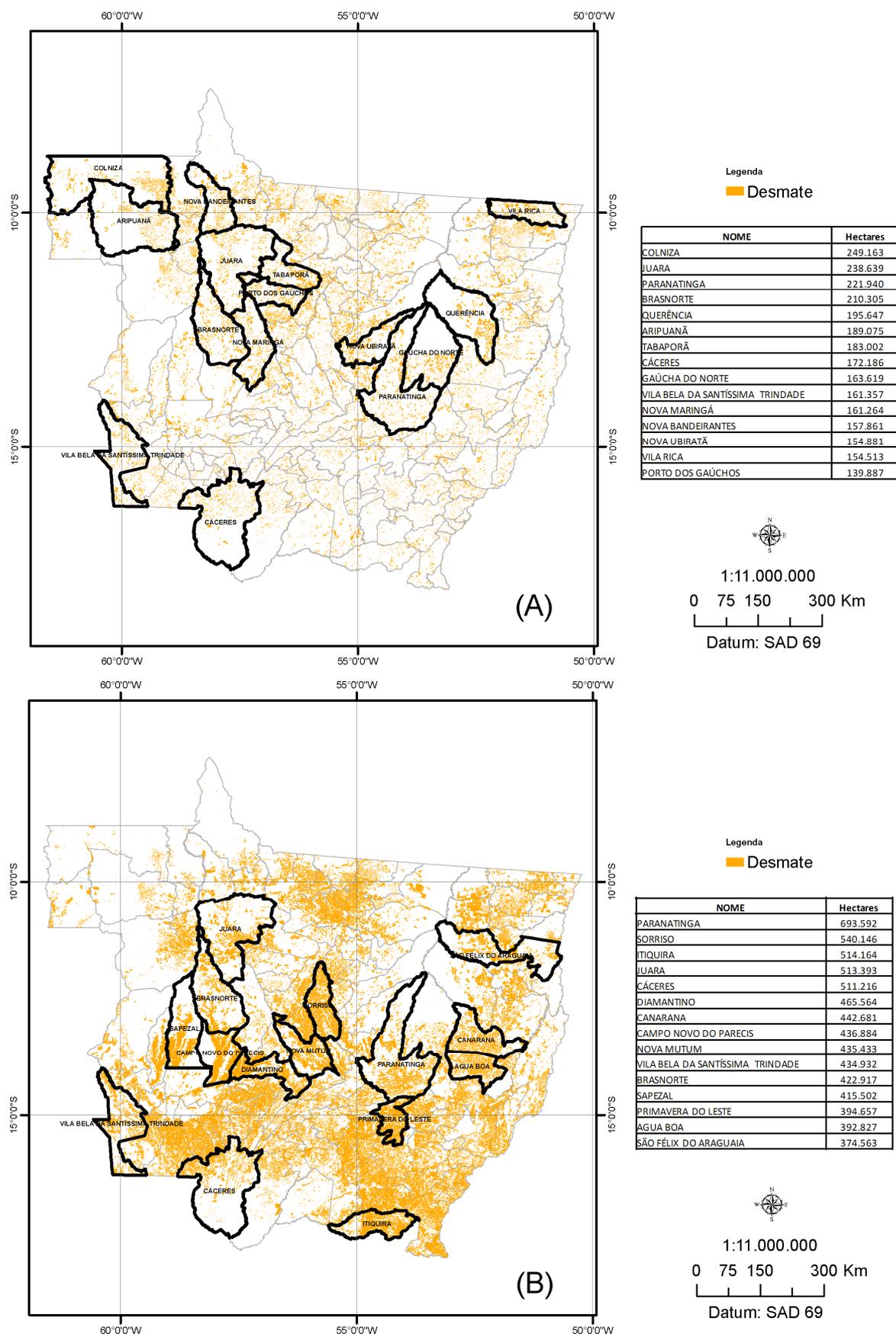


Figura 4.3: (A) municípios mais desmatados no estado até 1999 (em números absolutos); (B) municípios mais desmatados no estado de 2000 a 2007 (em números absolutos).
 Fonte: Dados de desmatamento SEMA

4.3 POSSÍVEIS CAUSAS PARA OS DESMATAMENTOS EM MATO GROSSO

É inevitável estudar as causas dos desmatamentos no estado do Mato Grosso sem se remeter aos programas públicos de ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste (como foi mostrado no cap. 3). O Mato Grosso como porta de entrada da Amazônia pelo lado do Sudeste e Sul brasileiro teve um incremento importante em relação à infra-estrutura tanto de transportes, como de armazenagem de grãos, entre outras. Além disso, sua parte sul, com predominância de Cerrado em sua vegetação, teve estímulo importante em meados da década de 70 e 80 por meio de vários programas, já comentados. Contudo, a partir da década de 1990, esse crescimento no desmatamento foi considerável, como visto na seção anterior. Para uma análise mais detalhada desses fatores, os desmatamentos foram divididos em quatro períodos: o primeiro, de 1994 a 1997; o segundo, de 1998 – 2002; o terceiro, de 2003 a 2005; e o último, de 2006 a 2007, como pode ser observado na Tabela 4.2.

Tabela 4.2 Variação da média de desmatamento de MT e Amazônia Legal (fora MT) em quatro períodos.

Período	Médias de desmatamento (Ha.)	de MT	Variação	Média desmat. Amazônia Legal (fora MT) (Ha.)	Variação %
(A) 1994-1997	1.409.807,66		-	1.172.950,00	-
(B) 1998-2002	833.979,29		-41%	1.140.680,64	-3%
(C) 2003-2005	1.803.337,29		116%	1.405.066,67	18%
(D) 2006-2007	515.771,56		-71%	931.500,00	-34%

Fonte: SEMA- MT

O critério utilizado para a separação dos períodos foi a média de desmatamento de 1994 a 2007 (Figura 4.4), que compreende o espaço temporal da análise. Os valores dos desmatamentos acima da média aritmética em anos consecutivos foram agrupados conjuntamente; os valores que ficaram abaixo da média, da mesma forma.

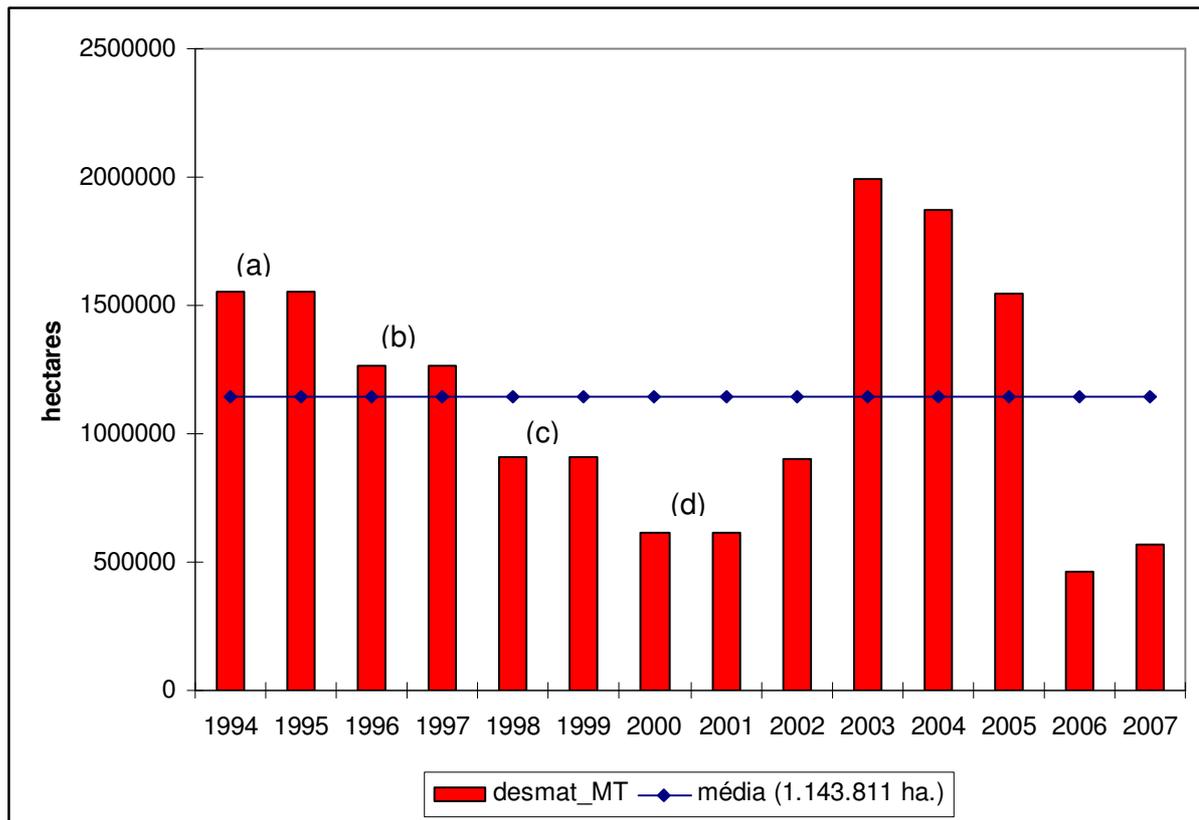


Figura 4.4 Dinâmica de desmatamento do estado do MT e a média de desmatamento referente ao período de 1994 a 2007.

(a) média dados bianuais 1994-1995; (b) média dados bianuais 1996 e 1997; (c) média dados bianuais 1998 e 1999 e (d) média dados bianuais 2000 e 2001.

Fonte: Dados SEMA calculados por meio dos arquivos em *shape*.

De maneira geral, na década de 1990, já não havia nenhum tipo de subsídio direto para abertura de áreas no estado (CADAIER, 2004; FEARNSSINDE, 2005). Pelo contrário, havia escassez de dinheiro público no mercado e a idéia era a de mínima intervenção do Estado, sendo a ocupação de novas áreas condicionada por preço e demanda internacional de grãos. Era a consolidação da agricultura capitalizada (BEKER, 2004). Contudo, desde meados da década de 1990 os Fundos Constitucionais (FCO no caso do MT e FNO no caso dos outros estados da Amazônia Legal) têm subsidiado a produção agropecuária em estados da Amazônia Legal. Embora, esse dinheiro não seja destinado ao desmatamento, alguns autores concordam que ele estimula o desmatamento, na medida em que capitaliza o produtor (grande ou pequeno) por conta dos baixos juros praticados por meio desses fundos (RODRIGUES, 2004; FEARNSSIDE, 2008). Essa capitalização pode propiciar novos investimentos em conversão de áreas nativas.

Quanto ao porte desses agentes capitalizados, Fearnside (2008) comenta (baseado em estudo do IMAZON) que os financiamentos desses fundos na modalidade do PRONAF para micro e pequenos produtores, dentro dos projetos de assentamentos, poderiam estar

contribuindo significativamente para o incremento do desflorestamento no bioma amazônico. Mesmo considerando que exista esse incremento, no estado do Mato Grosso, a proporção do FCO para micro e mini produtores (que inclui a maioria dos assentados) ainda é bem inferior se for considerado o grande produtor (Figura 4.5). Portanto, seguindo a hipótese do texto, os preços dos produtos são muito mais relacionados com o desmatamento do que propriamente subsídios públicos para produção. E, mesmo que esses subsídios colaborem de forma indireta, no estado do Mato Grosso, ainda fica retido em propriedades de larga escala, normalmente com outras fontes de recursos que não só os públicos (i.e.: traders, bancos internacionais).

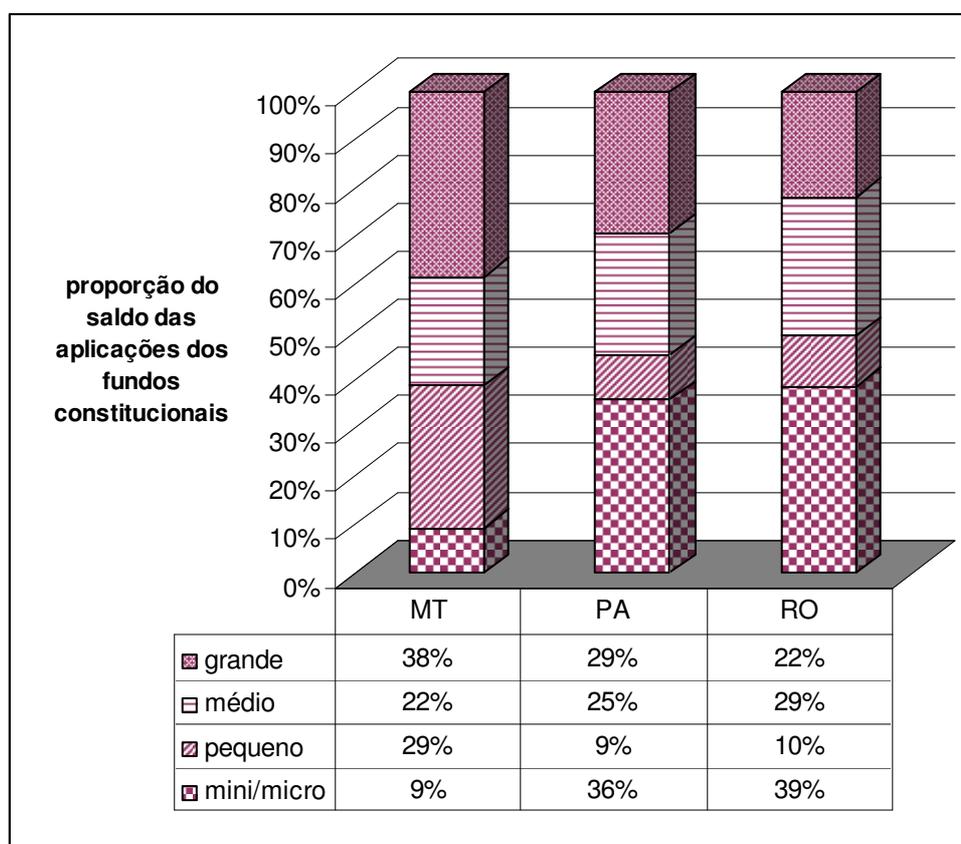


Figura 4.5 - Comparação da proporção do saldo das aplicações dos fundos constitucionais (FCO e FNO) por porte de tomador (em relação ao total) nos estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia, no ano de 2007.

Nota: Ficaram de fora os dados sobre Associações e cooperativas por representarem menos de 1,2% do total nos três estados analisados.

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais, v.13, n.37, 2007. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração.

Nesse sentido, é importante lembrar que, em todos os períodos mais recentes de análise do desmatamento no estado do Mato Grosso, o preço dos grãos mais produzidos no estado (soja, milho, arroz) e algodão, com ênfase para soja, além da pecuária, sobretudo bovinocultura de corte, vai ter uma influência decisiva nos índices de desmatamento.

Como o Brasil havia passado por um período de recessão entre 1987 e 1991, inclusive com confisco do dinheiro em 1990, houve uma tendência à redução do desmatamento nessa fase (FEARNSIDE, 2005), no entanto, no momento posterior (1994 – 1997), o desmatamento fica acima da média do estado calculada ao longo dos últimos 15 anos (até 2007) (1.191.822,864 hectares) alcançando aproximadamente 1,14 milhão de hectares e tendo como ano de pico 1995 (Figura 4.4).

Alguns autores explicam essa explosão do desmatamento em 1995 pela relativa estabilidade da moeda provocada pelo “Plano Real”, aumentando assim a disponibilidade de crédito e, também, pela queda do preço da terra após a implantação do Plano Real²², justamente por causa da redução na inflação. (FEARNSIDE, 2005; NEPSTAD, 1999). Outro fator importante para ser considerado nesse pico foi a alta que sofreu o preço da arroba do boi, que subiu 33% de 1994 para 1995 (Tabela 4.3). Convém ressaltar que o MT aumentou sua produção de bois em 121% de 1985 e 1995, segundo dados dos censos agropecuários 1985 e 1995. Assim, de forma geral, pode-se dizer que, nesse período, os fatores mais determinantes para o desmatamento foram o crédito mais disponível provocado pela estabilização da moeda, aliado a um aumento significativo no preço da arroba e a uma tendência de baixa no preço da terra.

²² De 1995 para 1996, o preço da terra caiu 17,11% e somente retornou para os níveis de 1995 no ano de 2000. O valor mínimo alcançado de 1995 a 2004 aconteceu em 1998, tendo baixado 27% em relação a 1995.

Tabela 4.3. Preços de variáveis ligadas ao desmatamento separada segundo quatro subperíodos de análise entre 1994-2007

	ano	Preço boi R\$/15Kg	Var.%	preço soja (US\$/60 kg)	Var. %	área plantada soja (em mil há)	Var. %	câmbio	var%	Preço Terra floresta	Var. %	var.%	preço terra aberta
A	1994	17,28		15,42		1996		0,64		269,61			462,66
	1995	23,06	33%	8,25	-47%	2295,4	15%	0,92	44%	298,5	11%	16%	535
	1996	23,06	0%	12,17	48%	1905,2	-17%	1,01	10%	247,31	-17%	-16%	450,75
	1997	23,95	4%	15,7	29%	2095,7	10%	1,08	7%	244,05	-1%	-4%	433,79
B	1998	25,97	8%	10,5	-33%	2600	24%	1,16	7%	218,25	-11%	-4%	415,98
	1999	30,78	19%	13,44	28%	2548	-2%	1,81	56%	230,29	6%	10%	457,44
	2000	36,65	19%	14,29	6%	2904,7	14%	1,83	1%	298,72	30%	14%	521,63
	2001	40,26	10%	18,18	27%	3120	7%	2,35	28%	383,63	28%	34%	701,08
	2002	44,69	11%	25,56	41%	3853,2	24%	2,92	24%	520,13	36%	30%	910,17
C	2003	52,29	17%	31,95	25%	4419,6	15%	3,08	5%	708,55	36%	43%	1299,69
	2004	54,24	4%	34,19	7%	5240,5	19%	2,93	-5%	935,69	32%	38%	1789,45
	2005	51,94	-4%	23,91	-30%	6105,2	17%	2,44	-17%			12%	2002,74
D	2006	50,55	-3%	20,59	-14%	6196,8	2%	2,18	-11%			-3%	1942,11
	2007	54,02	7%	23,74	15%	5124,8	-17%	1,251	-43%				

Fontes: preço boi: IPEAdata (o preço de boi 2007 é do Anual PEC 2008); preço soja: IPEAdata; área plantada soja: CONAB; câmbio: IPEAdata; preço terra: FGV dados

* preço de terra (florestada) 2005 e 2006 = estimativa pela diferença média do preço do preço de área aberta.

Não é possível esquecer que, mesmo o preço da soja tendo sofrido uma variação negativa de 1994 para 1995, já havia uma tendência de incorporação de áreas de pastagens com topografia adequada para a cultura da soja, o que é um estímulo indireto a mais para aquisição de novas áreas para implantação de pastagens, expandindo a fronteira pecuária (MARGULLIS, 2004; CADIER, 2004). Outro fator importante foi que 1994 era ano eleitoral e pode ter influenciado no desmembramento de grandes latifúndios no estado que detinham extensas áreas de florestas.

O desmatamento começa a declinar a partir de 1996, mas ainda mantém taxas elevadas. Dentre os fatores que podem explicar esse ligeiro declínio está a tendência de estabilização da moeda e do preço da arroba do boi, um aumento de 17%, em média, no preço de terra (florestada). Um motivo relacionado às políticas públicas foi a Medida Provisória 1.511 de 1996, decretada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, elevando a restrição de corte raso em propriedades rurais situadas na Amazônia Legal. Pela medida, o proprietário deveria deixar 80% de Reserva Legal sem desmatar.

A distribuição espacial dos desmatamentos nesse período revela uma tendência de avanço na fronteira com municípios situados em áreas de transição entre cerrado e floresta e em áreas de florestas. Também se verifica expansão ao longo da BR 163 e na região da Chapada dos Parecis (Figura 4.6-A).

No segundo período de análise, que vai de 1998 a 2002, a média de desmatamento fica em torno de 833.979,29 hectares, tendo seu ponto mínimo no período 2000-2001, voltando a subir em 2002. A literatura traz poucas referências sobre esse período específico de declínio do desmatamento em Mato Grosso, no entanto percebe-se uma tendência de alta em algumas variáveis consideradas importantes na indução do desmatamento, o que se mostra paradoxal *vis a vis* a tendência de redução de desmatamento.

Analisando mais detidamente esse período (Tabela 4.3), percebe-se um declínio importante no preço da soja em 33% de 1997 a 1998, contudo, afora essa queda, todos os outros anos desse período tiveram os indicadores com variação positiva. O que chama atenção para o período é o aumento na área plantada com soja em 45%, em média, em relação ao período anterior, mas com redução de desmatamento. Isso deve ser explicado pela crescente incorporação de áreas de pastagens para produção de soja. Colabora com esse argumento o aumento do preço de terra no estado em relação ao período anterior (Tabela 4.4).

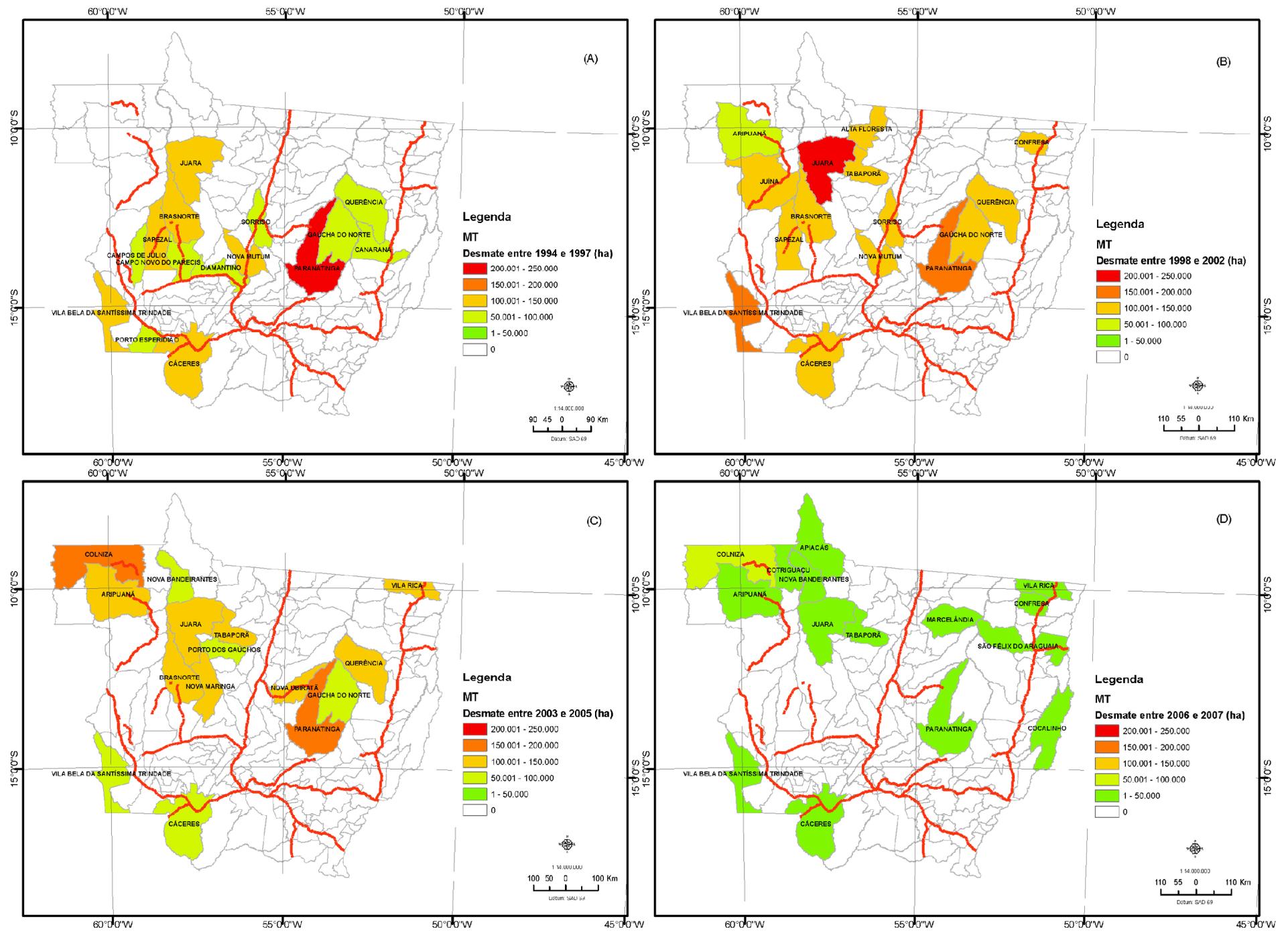


Figura 4.6 - Localização dos desmatamentos (absolutos) de acordo com o período. (A) 1994 a 1997; (B) 1998 a 2002; (C) 2003 a 2005; (D) 2006 e 2007. Fonte: SEMA

Um outro fator que deve ter influenciado nesse contexto de menor desmatamento foram as políticas públicas ambientais implementadas pelo governo do estado do Mato Grosso, no início de suas atividades descentralizadas (FEARNSINDE, 2002, 2003). Foi justamente em 2000 que as operações de notificação da extinta FEMA iniciaram, coibindo a princípio as queimadas e notificando também para a apresentação do Licenciamento Ambiental da Atividade, como será retratado posteriormente.

Tabela 4.4 - Variação entre a média dos períodos analisados

Variação	preço boi (R\$/15KG)	preço soja (R\$/ton.)	área plantada soja (em mil ha.)	câmbio	preço floresta	preço aberta	terra
1994 -1997	-	-	-	-	-	-	-
1998 -2002	63%	36%	45%	121%	25%	28%	
2003 -2005	48%	83%	75%	40%	-	182%	
2006 -2007	-1%	-	8%	-39%	-	-	

Fonte: Fontes: preço boi: IPEAdata; preço soja: IPEAdata; área plantada soja: CONAB; câmbio: IPEAdata; preço terra: FGV dados

Em 2002, contudo, inicia-se um crescimento do desmatamento novamente, de acordo com os dados do INPE. Fearnside (2004) argumenta que esse “pulo” pode ter sido agravado por ter sido ano eleitoral no país para os governos estaduais, havendo uma tendência de os governos fazerem espécies de barganha com os grandes proprietários, não cumprindo a legislação contra o desmatamento. Contudo, segundo os dados de desmatamento da SEMA, em 2002 há um declínio do desmatamento no estado e, de forma geral, em todos os municípios, conforme mostrado no capítulo 7. A hipótese de que a política de monitoramento do SLAPR realmente parece ter funcionado nesse momento inicial é fortalecida a partir da constatação da variação negativa do desmatamento em 2002 *vis a vis* uma variação no crescimento no PIB de 33% entre o ano de 2002 e 2003.

Em relação à localização desses desmatamentos entre 1998 e 2002, a despeito de sua redução geral no estado, observa-se a tendência continuada de subida à região Noroeste, Norte e Centro-leste (Xingu). Também é importante observar a intensificação em alguns pontos em relação ao período anterior como, por exemplo, na região do Xingu (Gauícha do Norte e Querência) e na região Noroeste (Juara) (Figura 4.6-B).

Não obstante essa queda em 2002, esse valor explode mesmo em 2003 e se mantém bastante alto nos dois anos subsequentes. É, justamente, o terceiro período da análise, que compreende 2003 a 2005, com uma média de 1.803.337,29 hectares e contabilizando um aumento percentual de 116% em relação à média do período anterior (Tabela 4.2). Provavelmente, a alta foi reflexo de uma conjunção de fatores que foram: a) preços

históricos para a soja (alta de 83% em relação ao período anterior); b) desvalorização importante do real, favorecendo o câmbio (o câmbio já havia ficado mais favorável para as exportações de *commodities* a partir de 2001) e; c) liberação de altas quantias de crédito público para investimento via Fundo Centro Oeste (FCO) (2003 foi a maior liberação entre 2003 a 2007), liberando renda para aquisição e abertura de novas áreas. A alta do preço de “terras abertas” foi de 182% em relação ao período anterior, isso pode ter estimulado a compra de mata que teve uma variação menor²³ (tabela 4.4). É importante destacar que muitas áreas de solo muito arenoso foram adicionadas à produção de soja em 2003 e 2004, potencializando impactos ambientalmente negativos.

Além desses fatores econômicos, foi o início do governo Blairo Maggi que pode ter reforçado no imaginário social uma idéia de maior permissividade do estado em relação às políticas públicas em vigor, já que o mesmo é parte central das atividades de agronegócio no estado, sendo, até pouco tempo atrás, considerado o maior empresário individual de soja do Mundo (FEARNSIDE, 2004).

Segundo estudo conduzido com base em sensoriamento remoto, por Morton, da Universidade de Maryland, 23% do total desmatado no estado do Mato Grosso em 2003 foram convertidos diretamente em campos de soja (FERREIRA et al, 2008). O grupo de trabalho do FBOMS (Fórum Brasileiro de Organizações não-governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) também apresentou um trabalho em 2004 mostrando essa tendência de conversão de florestas diretamente em campos de soja. Contudo, essa prática parece se sustentar economicamente somente em épocas de preços altos da *commodity*.

Quanto à localização, percebe-se intensificação e a mesma tendência de ocupação anteriores, mas com avanço significativo para a região Noroeste chegando à fronteira com o Estado do Amazonas e Rondônia, como pode ser observado no mapa (Fig.4.6 - C), o município de Colniza, em laranja, na divisa noroeste do estado com o Amazonas. É exatamente na região do Arco do Desflorestamento²⁴.

O desmatamento inicia o declínio em 2004, pois nesse momento já havia uma expectativa de redução na rentabilidade da soja, haja vista uma alta de insumos

²³ A variação menor no preço da terra com floresta deve ser explicada em grande medida pela restrição de uma reserva maior imposta pela MP2166-67/2001.

²⁴ A localização do Arco do Desflorestamento é uma faixa mais vulnerável ao avanço do desmatamento que abrange o leste o Acre, Rondônia, norte do Mato Grosso, metade leste e sul do Pará estendendo-se até o Maranhão.

capitaneada, em parte, por uma alta recorde no barril do petróleo²⁵ que alterou drasticamente os custos da produção. Assim, mesmo o pico do preço sendo em 2004, o desmatamento já inicia um declínio. A análise da rentabilidade da soja e boi mostra, empiricamente, que a rentabilidade desses produtos já era bem reduzida em 2004. No caso da soja foi negativa (Figura 4.7).

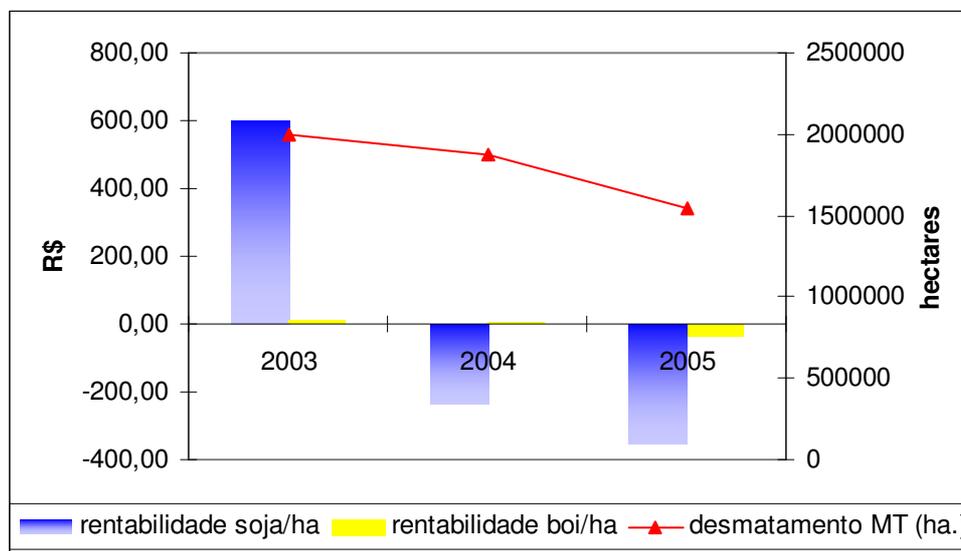


Figura 4.7 Rentabilidade de boi e soja por hectare *versus* valores anuais de desmatamento em Mato Grosso

Fonte: Os dados de rentabilidade foram obtidos de Guimarães e Almeida (2007), CNPq/ IPAM. Os dados de desmatamento foram obtidos da SEMA.

Ademais, o Governo Federal, pressionado pelas altas taxas de desmatamento nesse período em toda Amazônia Legal, deflagra a Operação Curupira, por meio da Polícia Federal envolvendo Ministérios Públicos Federais, estaduais e Ministério do Meio Ambiente (MMA). No entanto, o declínio do desmatamento mais drástico se deu no quarto período da análise, em 2006 e 2007. Nesse período, a média do desmatamento foi a menor do em que todos os outros, diminuindo 71% em relação ao período anterior (2003-2005). Comparando-se com os desmatamentos na Amazônia Legal (dados do PRODES, fora MT), Mato Grosso teve um declínio muito mais acentuado²⁶ (Tabela 4.2, Figura 4.8).

²⁵ O preço do petróleo no NYMEX estava abaixo de 25 dólares o barril em setembro de 2002. em agosto de 2005 já estava acima de 60 dólares. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Aumentos_do_pre%C3%A7o_do_petr%C3%B3leo_desde_2004. Acesso em 20/03/2009.

²⁶ É importante ressaltar que os dados do PRODES mostram o início do declínio do desmatamento no estado do Mato Grosso a partir de 2005, diferentemente dos dados SEMA, que mostram o início desse declínio para o estado a partir de 2004.

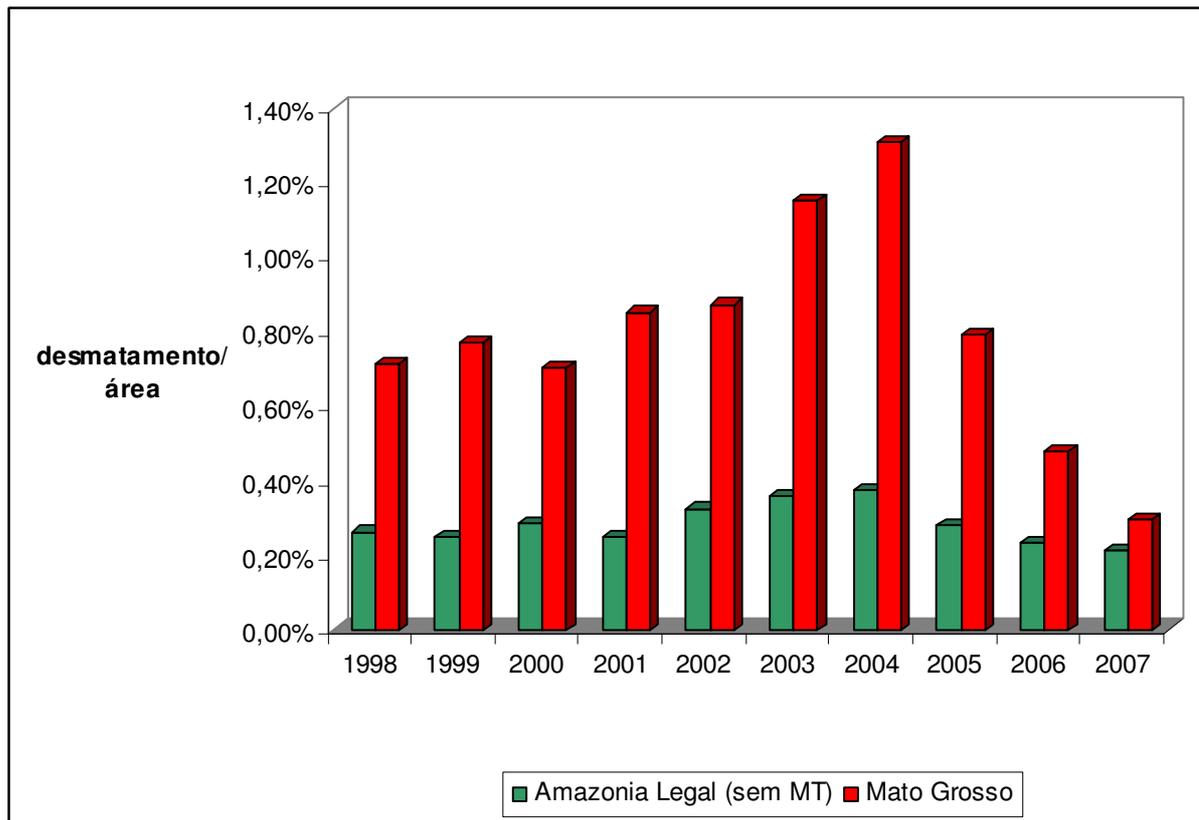


Figura 4.8: Comparação entre o desmatamento relativo no MT e no resto da Amazônia Legal
 Fonte: desmatamentos PRODES; área dos estados EMBRAPA (2008)

Nota: os valores anuais de desmatamento foram divididos pelas áreas dos estados sem a presença de UCN e TI.

Isso provavelmente é explicado, em grande medida, pela “crise da soja”, nomenclatura comumente utilizada pelos produtores, que reduziram o capital para investir na aquisição e ou conversão da vegetação em novas áreas e ou comprar áreas abertas. Faz sentido que haja uma redução maior no estado do Mato Grosso, haja vista que há uma correlação positiva entre área convertida e preço de soja²⁷ e, ademais, o estado é responsável por aproximadamente 90% de toda soja produzida na Amazônia Legal (ver capítulo 3). Segundo o diretor da Aprosoja (Associação dos Produtores de Soja do MT), Ricardo Tomczyk, em entrevista realizada em 2006 (Projeto Diálogos, 2006), houve uma conjugação de fatores que propiciou a crise. Entre eles:

- altas recordes do mercado nos anos de 2003 e 2004, estimulando toda a cadeia da soja com um incremento de custos em todos os elos. Houve uma euforia que refletiu, inclusive, na abertura de novas áreas e na utilização de muitas áreas inaptas à agricultura (ex. solos arenosos);

²⁷ A correlação (de Pearson) entre área desmatada e preços de soja é positiva tanto com os dados de desmatamento PRODES/ INPE (0,340), como com os dados da SEMA (0,707). Contudo, a correlação é muito maior quando relacionada com os dados de desmatamento da SEMA. Isso possivelmente se deve ao fato de grande parte da soja ainda estar relacionada ao desmatamento em Cerrados.

- baixa no mercado internacional em 2005 (entrou na normalidade), embora os custos para o plantio ainda acompanhassem os preços anteriores mais altos;
- desvalorização do dólar, moeda na qual o preço do produto é negociado. Isso significa que, se o produtor adquiriu uma dívida em real e posteriormente vendeu seu produto em dólar, ficou prejudicado (isso aconteceu com a maioria, sobretudo, com os que pegaram empréstimos para investimento no Banco do Brasil e em bancos privados);
- alta de custo com transporte: o valor praticamente dobrou (em dólar) em função das altas do petróleo na arena internacional e se agravou ainda mais pelo problema cambial (exemplo: a tonelada da soja estava sendo paga no Porto de Santos a 220 dólares; somente com o custo do transporte de uma tonelada de soja proveniente do médio norte do MT - Nova Mutum, Lucas, Sorriso, Sinop - se abatia desse valor U\$ 95,00);
- os altos custos com doenças: o custo médio no estado para combater a ferrugem asiática a partir de 2003, quando ela apareceu, era de U\$ 10,00/ha. Na safra de 2005/2006, esse valor alcançou U\$70/ha., com a média de quatro aplicações/safra).
- problemas climáticos: a seca intensa no sul do estado afetou na safra 2004/2005 onze municípios que foram reconhecidos pelo Governo Federal como em estado de emergência;
- incentivo à produção via estímulo ao crédito: o endividamento do produtor via compra de máquinas e implementos (muitas vezes sem a real necessidade) com um estímulo via crédito para investimentos (BB) refletiu os desejos da política macroeconômica nacional de assegurar positividade na balança comercial/ *superávits* primários (PROJETO DIÁLOGOS , 2006).

Sobre a concessão de crédito via Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), os números mostram que realmente houve uma alta na liberação de crédito para investimento em maquinários, mas não é uma alta tão acentuada a ponto de fazer diferença entre os outros anos, como atesta o entrevistado.

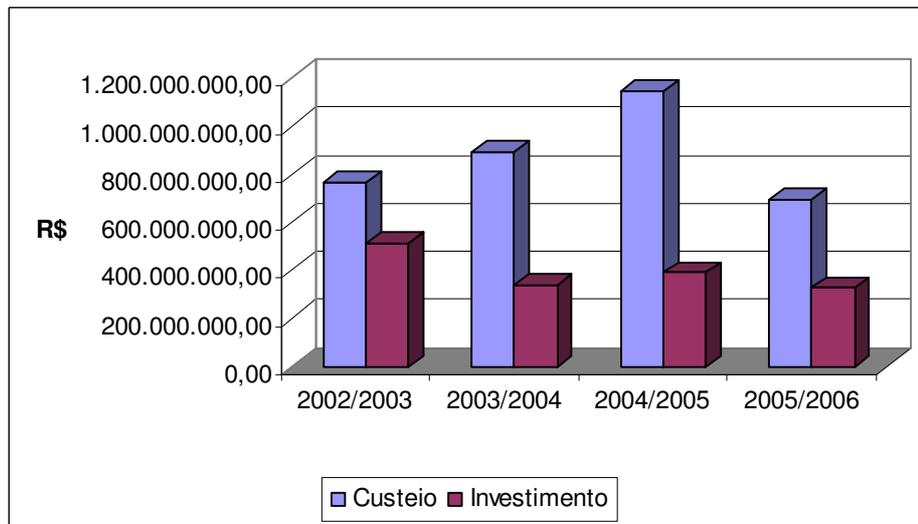


Figura 4.9 Liberação de crédito via FCO (custeio e investimento) para o estado do Mato Grosso

Além dos problemas domésticos, ainda houve em 2005 uma conjunção com fatores macroeconômicos como uma alta produção mundial, elevando os estoques internacionais e a gripe aviária que atacou a Ásia, reduzindo o volume de exportações. Em relação às políticas públicas, não houve campanhas de notificação como houve no início da implantação do SLAPR no estado entre 2000 e 2002. No entanto, as operações policiais continuaram reprimindo os abusos e desvios das normas legais, sobretudo de grupos ligados à retirada ilegal de madeira no estado. Dentre as operações que ocorreram no estado, deflagradas pela Polícia Federal, as que podem ter impactado mais as taxas de desmatamento foram, além da operação Curupira ocorrida em 2005, a Operação Cayabi, deflagrada no segundo semestre de 2006 pelo Ministério Público Federal, e a Operação Mapiquari, que aconteceu em conjunto com o IBAMA, em maio de 2007, para coibir a retirada de madeira ilegal de reservas indígenas e a corrupção dentro do órgão gestor ambiental do estado por “invenção” de valores que legalizariam essa madeira.

Nessas operações, várias pessoas são presas, incluindo empresários, servidores públicos e toda uma cadeia de envolvidos que passam por projetistas até advogados. Em 2005, a operação chegou ao extremo de prender o então presidente da ex-Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e o superintendente do IBAMA em Cuiabá. Toda essa visibilidade, que é dada às operações nas mídias nacional e local, deixa as pessoas mais apreensivas em relação aos atos ambientais ilegais que, há alguns anos, eram corriqueiros no estado. No entanto, não obstante essa junção de fatores econômicos, políticos e policiais, parece que essa redução drástica nesse último período (2006-2007) tem uma ligação muito direta com a oscilação dos preços no mercado dos principais produtos produzidos no estado, com ênfase especial no preço da soja.

Isso pode ser notado porque de 2006 a 2007 houve uma mudança no preço da soja no mercado internacional, com alta de preços e também porque, em 2007, iniciou-se uma tendência de alta no preço da arroba boi (Tabela 4.3) que pode ter influenciado o aumento no desmatamento e nas queimadas que acontecerem em 2007.

Em relação à distribuição geográfica, observa-se a mesma tendência de subida da fronteira para o noroeste e nordeste alcançando municípios de fronteira com outros estados da Amazônia Legal, não obstante a sensível diminuição na intensidade, como pode ser notado pela predominância da cor verde no mapa (Fig. 4.5 - D).

4.4 PERSPECTIVAS DE DESMATAMENTOS FUTUROS

Soares Filho *et al* (2006), por meio de simulações em cenários de maior ou menor governança, indicam a quantidade de conversão de floresta tropical que haverá na Amazônia Legal na época próxima ao ano 2050. Segundo os autores, as tendências, considerando uma área de floresta existente de 5,3 milhões de km² (equivalente ao ano de 2003), para o ano de 2050, são:

- para o cenário de continuidade, chamado de BAU (*business as usual*), a percepção é que se reduza em torno de 53% a área de floresta, restando da área original em torno de 3,2 milhões de km²;
- para o cenário de *governança* (cumprimento do código florestal com políticas públicas eficazes), iriam permanecer 4,5 milhões de km²;
- para o cenário intermediário (expansão de áreas protegidas, mas governança leniente), o desmatamento ficaria 7% menos que no cenário BAU.

O estudo também mostra que os impactos com o desmatamento na Amazônia se dariam de forma predominante na região oriental, onde a malha viária é maior e vai continuar se expandindo. Os dados acima mostram que a expansão de áreas protegidas deve vir acompanhada de políticas de implementação e também de outras políticas que garantam a efetiva implementação da legislação ambiental brasileira, como o Código Florestal e o Zoneamento Econômico-Ecológico.

Em outro trabalho sobre cenários de desmatamento, mas esse específico para o Mato Grosso, Ferreira *et al* (2008) utiliza um modelo, chamado “Dinâmica”, que considera algumas variáveis biofísicas como as mais propensas ao desmatamento. Entre elas estão: proximidade com as estradas, topografia plana, solos com maior aptidão agrícola,

proximidade a núcleos urbanos, proximidade a zonas de expansão agrícola e, por fim, áreas fora de Territórios Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza.

Os autores consideraram dois cenários: no primeiro, a taxa de desmatamento em florestas se mantém (aos níveis de 2003); no segundo, ela se reduz para 50%. Para cada um deles, o modelo projetou o tamanho total de área de floresta para o ano de 2020, a partir do ano de referência de 2005.

No ano de 2005, o estado apresentava 40% de suas florestas desmatadas. Do total de florestas remanescentes, 3,9% (11.465 km²) estariam em UCN; 25,9% (75.746 km²), em TI; e os 70,2 % (205.325 km²) restantes estariam em terras públicas e privadas (FERREIRA *et al*, 2008, p. 30). Os resultados para 2020 são:

- no cenário tendencial (extremo), considerando desmatamentos próximos aos que ocorreram em 2003 (11.814 km²) em área de floresta, restariam somente 23% da cobertura florestal existente (em 2005) no estado, sendo que as TI e UC passariam a representar 73% do remanescente florestal do estado;
- num segundo cenário tendencial (intermediário), considerando a queda de 50% que houve nos desmatamentos em florestas da metade de 2004 até metade de 2005 (6.900 km² - dados do INPE), e também considerando a incorporação das áreas protegidas sugeridas pelo ZSEE (Zoneamento Socioeconômico Ecológico) do estado, as áreas públicas e privadas responderiam por 39% (75.474 km²) do total de áreas remanescentes, preservando um total de 74.240 km² em relação ao ano de 2005. As TI responderiam por 39,4% e as Unidades de Conservação da Natureza pelo restante (21,2%);
- prolongando as taxas de desmatamento nos dois cenários, em 2033, o remanescente florestal no primeiro cenário cairia para 10% e o cenário intermediário chegaria nesse valor em 2064.

Assim, considerando o primeiro cenário, se os estímulos econômicos de 2003 continuassem favoráveis ao desmatamento e não houvesse uma política pública que coibisse essa expansão, restariam remanescentes florestais praticamente dentro das UCN e TI. Isso reforça a importância de políticas públicas como o SLAPR que monitora a conservação em áreas privadas. A implantação do SLAPR deslocaria o modelo do cenário de continuidade para o de governança.

Mesmo sabendo das limitações de modelos e cenários tendenciais, o resultado das entrevistas realizadas com lideranças dos produtores rurais indicam que, havendo um

panorama econômico positivo, a ocupação de novas áreas continuará existindo para expansão agropecuária no estado. Foram citados pelos entrevistados possíveis locais que ainda devem sofrer expansão em área agrícola dentro do estado (Figura 4.10). Esses locais, segundo os entrevistados, podem ter áreas com vegetação nativa ou aquelas ocupadas com pastagem e/ou degradadas.

Percebe-se a continuação de uma tendência que já existe, conforme ilustrado nos mapas da Figura 4.5 que indicam a abertura de novas áreas na direção da região noroeste e na direção da região centro-norte (Xingu) e nordeste, que corroboram a idéia de que se assiste a uma tendência de ocupação em direção à Amazônia a partir das suas áreas de fronteiras ou bordas.

Essa tendência pode ser reforçada por diversos projetos de expansão de logística planejados para o estado, seja por iniciativa do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) ou por Planos Estaduais de Pavimentação de Estradas em conjunto com os produtores²⁸. Somente o PAC trará para o estado 18 projetos na área de infra-estrutura, entre estradas e investimentos no setor energético (XAVIER, 2007). Entre os investimentos que podem trazer mais impacto em relação ao desmatamento estão previstos o recapeamento e asfaltamento da BR 163, que liga Cuiabá a Santarém e a pavimentação da BR-158, de Ribeirão Cascalheira até a divisa do Pará – obras que favorecem importantes corredores para escoamento de produção do Estado e que coincidem com os locais indicados como possíveis *locus* de desmatamento pelos produtores (figura 4.10).

Desta forma, os dados apresentados nessa seção reforçam ainda mais a importância de políticas ambientais que não sejam iniciativas isoladas dentro de um cenário de estímulos econômicos variados. É necessário prover políticas eficazes que consigam de alguma forma estar ligadas à dinâmica econômica, caso contrário continuarão a ser ignoradas.

²⁸ De 2003 a 2007 foram pavimentadas 2025 km de estradas nessa modalidade conjunta, denominado de Projeto Estradeiro pelo governo do estado. Fonte: SINFRA- MT.

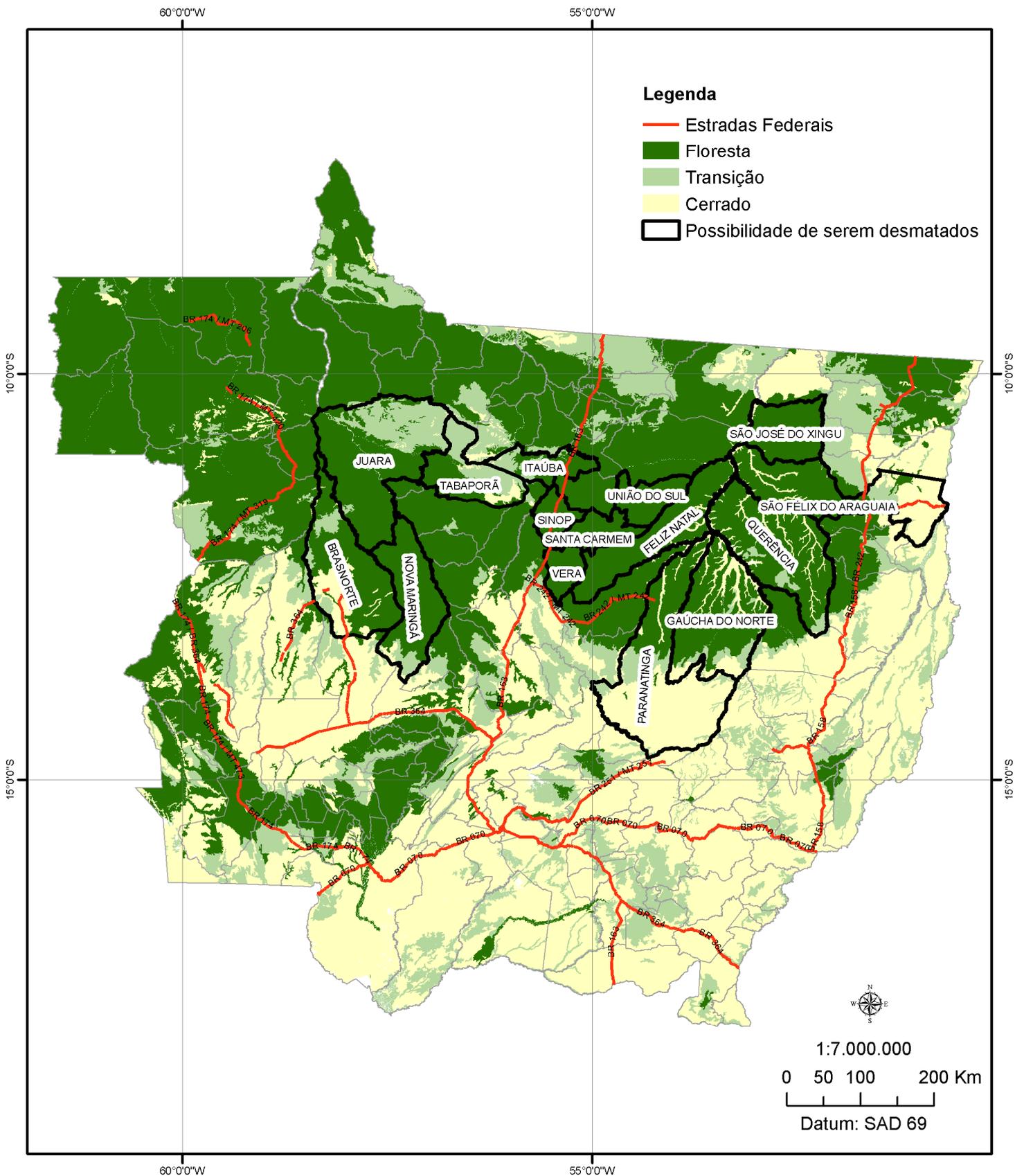


Figura 4.10 Mapa de vegetação original (RADAM- Brasil) do Mato Grosso com identificação dos possíveis municípios de avanço da fronteira agrícola com segundo a opinião dos entrevistados. Fonte: RADAM – Brasil e Projeto Diálogos, 2006.

4.5 CONCLUSÕES

Nesse capítulo foram avaliados os desmatamentos ocorridos no estado, sobretudo no período de 1994 a 2007. O que se percebe é que, de acordo com as restrições de Reserva Legal previstas pela MP 2166-67-2001, já haveria um *déficit* geral de vegetação nativa não-convertida de aproximadamente 10 milhões de hectares nas áreas passíveis de utilização privada dentro do estado (baseado em dados da EMBRAPA e MAPA, 2008 e em dados de desmatamento SEMA). Isso significa, na prática, que se os percentuais de RL fossem cobrados/ monitorados por bioma, já não seria possível conversão legal de vegetação no estado. Mais ainda, é possível prever que esse déficit pode aumentar ainda mais, tendo em vista que propriedades que ainda não atingiram o teto de desmatamento permitido pelo Código Florestal podem vir a realizar o corte raso, sem que as propriedades que já desmataram além do permitido tenham feito a recomposição da vegetação original. Fica evidente que a unidade territorial de referência para o Código Florestal é individualizado na matrícula do imóvel, de forma que os proprietários agem de forma independente entre si, sem que o conjunto da situação do bioma seja levado em consideração.

Na segunda seção, analisando a dinâmica do desmatamento em quatro períodos a partir de 1994 até 2007, nota-se que os desmatamentos são muito vulneráveis às mudanças econômicas, de forma especial aos preços de produtos como a soja e as variações no câmbio, o que corrobora a hipótese levantada. O único ano que se mostrou atípico a essa tendência foi o ano de 2002, que não reagiu (segundo os dados de desmatamento da SEMA) aos indicadores econômicos positivos²⁹. Apesar de um crescimento no PIB de 33% nesse período, os desmatamentos declinaram substancialmente. Isso pode indicar que nesse ano a política de governo estadual, o SLAPR, começou a fazer algum efeito. A redução drástica no desmatamento, iniciada em 2005 e acentuada em 2006 e 2007, denotaram a maior vulnerabilidade do estado quando comparada com os outros estados amazônicos, a redução de preços da soja e outros problemas advindos, que compuseram a chamada “crise da soja”.

Por fim, analisando os cenários e prognósticos para o desmatamento do estado em áreas de floresta, percebe-se que as Unidades de Conservação da Natureza e as Terras Indígenas são áreas protegidas de suma importância no contexto da Amazônia Legal (com ênfase para o Mato Grosso) para a conservação. Contudo, pelo quantitativo atual e considerando um ritmo mais acelerado de desmatamento como o registrado em 2003, essas

²⁹ Mesmo os dados do INPE mostrando um aumento de desmatamento no ano de 2002 para o estado, o aumento foi menos intenso que nos outros estados amazônicos (FEARNSIDE, 2002).

áreas não seriam suficientes para deter a evolução do desmatamento em áreas públicas e privadas remanescentes. Assim, um cenário de governança, aliado à expansão dessas áreas de conservação, poderia reduzir o ritmo de desmatamento de maneira mais duradoura. Essa direção parece incerta, haja vista a quantidade de projetos de infraestrutura prevista para o estado dentro da proposta do PAC, aumentando a vulnerabilidade de áreas ainda com pouca conversão no estado. Nesse contexto é que políticas como o SLAPR de monitoramento da conservação em áreas privadas ganham um destaque especial dentro dos instrumentos de gestão pública ambiental.

5 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL NO MATO GROSSO: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SLAPR

5.1 INTRODUÇÃO

O Mato Grosso, ao não reproduzir o modelo de fronteira socioambiental (BECKER, 2001), ficou muito mais exposto a um modelo desenvolvimentista degradador do ambiente. Talvez por isso mesmo, a premência da entrada na agenda pública do estado de políticas e instrumentos que pudessem coibir ou minimizar os danos que a ocupação do cerrado e da floresta tinham feito e ainda vinham fazendo na entrada do século XXI.

O Código Florestal, desde 1965, previa a conservação de áreas de Reserva Legal e preservação permanente dentro das propriedades. Contudo, no afã da exploração econômica do estado não houve nenhuma preocupação na agenda política federal, tampouco estadual com a contenção do desmatamento (ver cap. 3). A política florestal no Brasil foi bastante centralizada até Constituição de 1988 e até 1999 o IBAMA liberava autorizações para se desmatar no estado e para a retirada de madeiras das áreas por meio de manejo florestal (que iniciou somente em 1995) (TONI; KAIMOWITZ, 2003). Ocorre que o IBAMA não tinha um banco de dados digital com a quantificação de áreas que tiveram os desmatamentos autorizados. Assim, até 2000, era impossível saber efetivamente o que havia de legal ou ilegal dentro dos desmatamentos do estado.

Paralelamente a essa falta de controle na qualificação do desmatamento, a globalização dos mercados internacionais, iniciada mais fortemente em meados da década de 1980, foi embalada no Brasil, em grande medida, pela exportação de *commodities* agrícolas produzidas no Mato Grosso. Isso elevou muito os índices de desmatamento e queimadas. Com o monitoramento de áreas das florestas da Amazônia que sofreram corte raso iniciada em 1988 pelo INPE, além das crescentes evidências científicas sobre a participação das florestas tropicais nas mudanças do clima, a pressão internacional contra os desmatamentos ficou mais premente.

Nesse contexto, motivado/pressionado pela preocupação com a conservação das florestas tropicais, o país começou a fazer parte, desde 1990, do Programa Piloto para Proteção de Florestas do Brasil (PPG-7), financiado pelo G-7 e União Européia e implementado com a coordenação técnica do Banco Mundial (FEMA, 2002). No entanto, esse processo somente se desencadeou na prática a partir de 1995. Em 1998 o Ministério

do Meio Ambiente lança as bases para a elaboração do Programa Nacional de Florestas (PNF). Uma das estratégias era a “implementação de atividades de monitoramento e controle, enfocando principalmente o desmatamento ilegal e o uso do fogo” (SMERALDI, 2004, p.113). Ademais, percebe-se dentro do PNF uma intenção de descentralização das ações para os estados e municípios, acompanhando a política nacional, emoldurada pelas indicações do Banco Mundial para que essa nova lógica institucional prevalecesse sob a justificativa de uma melhor governança das políticas (WEISS, 2000). Desse projeto piloto do PPG-7 nasceu o SLAPR do Mato Grosso em 1999/ 2000.

No âmbito estadual, o governo do estado do Mato Grosso teve sua a Política Estadual de Meio Ambiente (Código Ambiental - lei complementar nº. 38) aprovada em 1995. Dentro do Código, estava previsto, como instrumento da política de controle do desmatamento, o licenciamento das atividades florestais, mas somente em 28/01/97 um Decreto Estadual (1.401) regulamentou o uso desse instrumento. O Pacto Federativo dando poderes para que a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA)³⁰ pudesse ser a gestora das atividades florestais no estado de Mato Grosso foi assinado em 25 de janeiro de 2000 (MMA/ FEMA, Ordem de Serviço n. 026/00).

O objetivo desse capítulo é fazer um histórico do ciclo do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR, analisando as etapas da detecção do problema do desmatamento até a entrada na agenda política, a formulação do instrumento, a sua implementação inicial e os primeiros problemas detectados desse processo. O espaço temporal se situa entre final de 1999 até 2002. Contudo, algumas questões são preponderantes em relação a essas etapas:

- quais foram os principais fatores que levaram a entrada do desmatamento ilegal na agenda política do MT?
- em que medida a descentralização contribuiu para elaboração de uma política mais participativa a partir das organizações locais?
- quais os conflitos e problemas gerados a partir da implementação (inicial) do SLAPR?

5.1.1 Material e método

A análise do processo envolvido na elaboração das políticas públicas se baseia, sobretudo na Ciência Política, mas sem perder o olhar interdisciplinar que o estudo objetiva,

³⁰ Em 2005, a FEMA foi transformada em SEMA (Secretaria de Meio Ambiente), deixando de ser uma autarquia.

incluindo os contextos socioeconômicos em que elas estão inseridas, os instrumentos disponíveis, os atores que estão dentro e fora do processo, bem como os resultados obtidos a partir da incorporação das políticas na agendas públicas.

Assim, a metodologia utilizada para analisar essa fase da formulação da política será o ciclo das políticas públicas como descrita no capítulo do referencial teórico e ilustrada na Figura 5.1, abaixo.

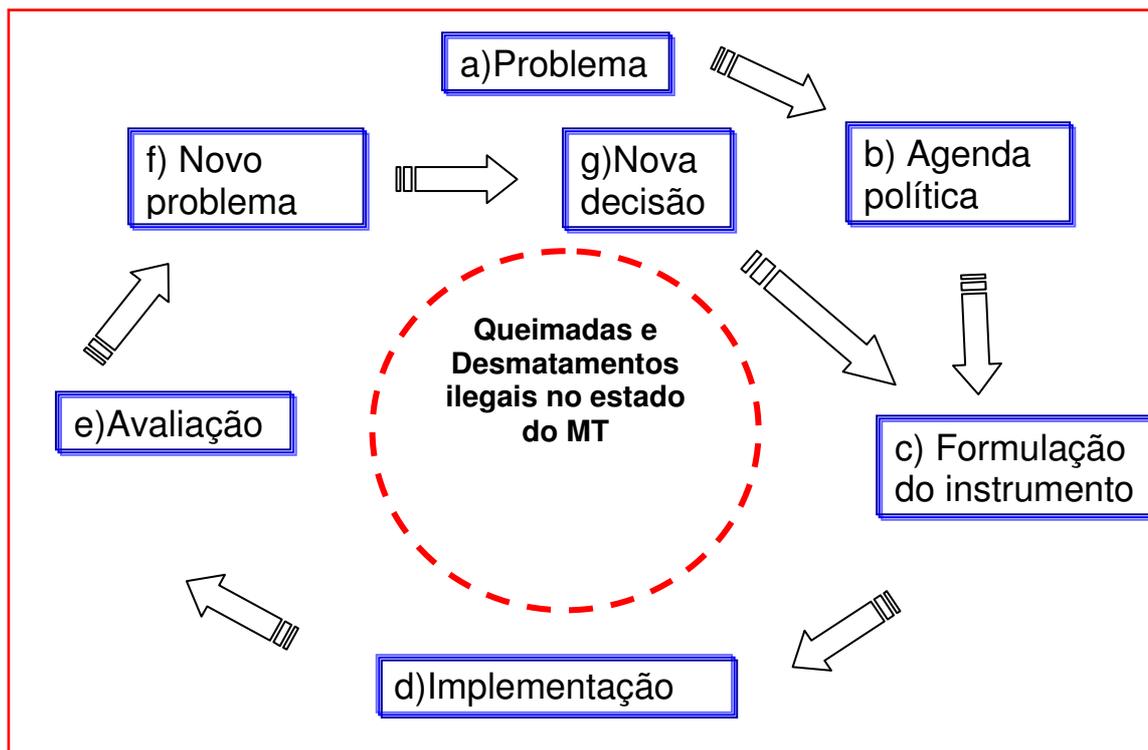


Figura 5.1– Sistema mostrando o ciclo das políticas públicas

A partir dessa referência metodológico-conceitual, foram sendo selecionadas as pessoas a serem entrevistadas em cada etapa. Foram entrevistados dez atores-chave no estado do MT e na esfera federal de órgãos que mais participaram ativamente do processo de entrada na agenda, formulação e implementação na época³¹ (Quadro 5.1):

³¹ Os entrevistados/as só serão identificados pelos números das entrevistas, quando houver reprodução textual de suas palavras ou a opinião for pessoal e/ou dissonante da opinião dos outros entrevistados/as

Entrevista	Data	Órgão / função	Etapa do ciclo em que participou mais ativamente
1	8/08/2007	FEMA: coordenador na formulação e implantação do SLAPR no estado e primeiro diretor da Diretoria de Florestas, criada em 1999 na FEMA	Todas as etapas
2	20/07/2007	FEMA: responsável pela coordenação do PPG-7 no estado	formulação
3	19/08/2007	FEMA: responsável pela gestão financeira do PPG-7	Formulação; implementação
4	22/07/2007	Ministério Público: promotor que acompanhou a implementação até 2002	Formulação e implementação
5	09/2007	coordenadora do grupo de trabalho e Unidade de apoio do SPRN	Formulação; implementação
6	24/10/08	FEMA: ex Secretário de Meio Ambiente do estado de 1994 a 2002.	Todas as etapas
7	28/11/08	MMA: secretário técnico do PPG-7 em Brasília de 1997 a 2003	Formulação; implementação
8	25/01/09	Ex vice governador do Estado de Mato Grosso de 1999 a 2002, assumindo o governo interino do estado em 2002 até início de 2003.	Entrada na agenda política
9	05/2006	IBAMA: ex Diretor de Florestas do e atual diretor de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas	Não houve participação direta
10	11/03/09	IBAMA: interventor na Superintendência Regional do MT, no período entre novembro de 1999 a novembro de 2000.	Formulação e início da implementação

Quadro 5.1: Atores entrevistados que participaram das etapas do ciclo de formulação do SLAPR

Como material documental, foi utilizada a memória da oficina "SLAPR – Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais" realizada em Brasília entre 25 e 27 de fevereiro de 2008. Por meio das entrevistas e do material bibliográfico disponível, em coerência com o modelo do ciclo das políticas públicas (sem esquecer sua complexidade), procurou-se fazer uma análise qualitativa desse período. Assim, as seções a seguir tratam: a) da entrada do problema na agenda política; b) da formulação desse instrumento; c) da implementação inicial, discutindo o tripé licenciamento, monitoramento e fiscalização/responsabilização. Também se verificou, nessa seção, como o órgão gestor ambiental do estado (extinta FEMA) vinha operacionalizando e incorporando as avaliações feitas sobre o sistema. Por último, d) uma análise crítica desse período, respondendo às três perguntas-chave formuladas para o capítulo.

5.2 DETECÇÃO DO PROBLEMA E ENTRADA NA AGENDA POLÍTICA DO ESTADO

O desmatamento ilegal e as queimadas no estado do MT nunca foram novidades às autoridades públicas e à população em geral. Esse problema já era objeto de políticas públicas na agenda política do Governo Federal há alguns anos, sobretudo por causa das

constantes pressões internacionais sobre a conservação da Amazônia. No entanto, apesar de os problemas serem percebidos, o Órgão Gestor Ambiental (OGA) no estado do MT, na época a FEMA, não tinha nenhuma estrutura para lidar com eles. A FEMA trabalhava basicamente com licenciamento industrial. O modelo era a FEEMA (Fundação de Engenharia Estadual de Meio Ambiente) do Rio de Janeiro e tudo o que era ligado à questão florestal no estado era centralizado no MMA e IBAMA até o ano de 1999 (entrevista 1).

O problema do desmatamento e queimadas entra de fato na agenda do estado pouco antes da assinatura do Pacto Federativo entre MMA/ IBAMA e Governo Estadual/ FEMA em 1999. Um conjunto de fatores parece ter levado a essa descentralização da gestão florestal para o estado. a) primeiro, uma ineficácia generalizada no modelo de combate de desmatamento utilizado pelo IBAMA no estado (entrevistas 1,2,6) (MULLER, 2001). “O IBAMA autorizava o desmatamento baseado numa planta – em papel - da fazenda, delimitando a área a ser desmatada. Não havia registro num banco de dados. Não existia banco de dados” (entrevistado 1); b) segundo, faltava informação qualificada sobre a quantidade de desmatamentos que eram legais ou ilegais. Na época já havia monitoramento de desmatamento feito pelo INPE para toda Amazônia, mas não havia identificação do módulo rural, nem constatação da (i)legalidade. Isso causava um mal estar ao Governo Estadual que não possuía esse tipo de informação e, além disso, com frequência, começou a ser chamado a dar explicações sobre as crescentes taxas de desmatamento à comunidade nacional e internacional. Segundo o ex- secretário da FEMA, “o que nos interessava não era a quantidade, mas sim a legalidade, pois sabíamos que ainda tínhamos área para abrir” (entrevista 6); c) terceiro, havia uma tendência internacional e nacional favorável à descentralização da gestão das políticas ambientais e alguns programas como o PPG-7 favoreciam esse processo; d) quarto, houve uma indução para se trabalhar com as florestas por conta de programas internacionais que indicavam os financiamentos para esse bioma. O PRODEAGRO no Mato Grosso tinha um componente ambiental muito forte, contudo as ações eram voltadas, sobretudo, para áreas de florestas e não para o Pantanal como havia sido o foco até aquele momento da FEMA. Além disso, também havia o programa piloto de proteção de florestas, PPG-7, que era um programa mais recente naquela época (entrevistado 6). e) quinto motivo, e talvez o mais concreto de todos, era o desmatamento no estado que não parava de crescer, sobretudo na década de 1990. O estado no ano de 1999 tinha 28,5% de seu território desmatado e, entre 1992 e 1999, esse incremento tinha sido de 9,3%, ou seja, 1/3 em oito anos (MULLER, 2001, p. 308).

Aliado a esses fatores, em agosto de 1999, o estado do Mato Grosso “literalmente queimou” (entrevistado 1). Essa situação de incêndio no estado gerou uma série de

contratempos políticos. Na época, o governador Dante de Oliveira teve que contar com uma força tarefa de Brasília para combater os incêndios, além de ter que prestar esclarecimentos ao CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) sobre o ocorrido. A queimada também causou problemas com os estados vizinhos, e o Acre, na ocasião, quis processar o MT pela quantidade de fumaça que invadiu aquele território.

Nesse cenário de problemas ambientais e políticos, sem que o OGA do estado tivesse qualquer estrutura para lidar com os desmatamentos em seu território (entrevistado 1), foi criada a Diretoria Florestal na extinta FEMA, ao final de 1999, para receber as funções que o governo federal acabava de passar ao estado por meio do Pacto Federativo assinado no início de 2000. O estado, a partir dessa data, era responsável pela autorização de desmatamentos acima de 200 hectares.

Em termos de diretrizes, o SPRN (Subprograma de Proteção de Recursos Naturais) tinha algumas prioridades para a Amazônia Legal. Segundo o secretário técnico do subprograma (entrevista 7), na época, o programa tentava aplicar três conceitos básicos de gestão:

- 1- implantação de proposta do ZSEE (Zoneamento Socioeconômico Ecológico), com uma postura mais participativa do que havia sido feito na Amazônia até então, levando em consideração as potencialidades sociais e a vulnerabilidade ambiental;
- 2 – monitoramento dos impactos das políticas de ocupação, utilizando alguns instrumentos de controle, já que a situação em muitos casos já era irreversível, e não se queria fiscalização como único instrumento de controle;
- 3- cadastramento, licenciamento e fiscalização dirigida na área de fiscalização.

O SLAPR se enquadrava nessa última abordagem conceitual. Portanto, as bases político-administrativas e conceituais já apareciam no cenário. A mobilização para o problema estar na agenda pública também. O “próximo passo” seria pensar a formulação e operacionalização do instrumento.

5.3 A FORMULAÇÃO DO INSTRUMENTO

Reafirmando a não-linearidade da teoria dos ciclos das políticas públicas, a formulação e a implementação foram construídas praticamente de forma simultânea no caso do SLAPR. Não houve um estágio em que se requeressem estudos prévios, análise de impactos e tantos outros procedimentos necessários para se formular uma política pública. Foi um processo muito rápido e sem construção coletiva (participação) planejada.

O sistema começou a ser idealizado ao final de 1999 com a criação da Diretoria de Florestas. A equipe que elaborou a concepção do SLAPR era toda do estado do MT, inclusive a representante do MMA / PPG-7 (entrevistada 2). Era composta de aproximadamente 10 pessoas da Diretoria de Florestas da ex- FEMA, além dos membros que trabalhavam no PPG-7. O coordenador da política, bem como todos os outros entrevistados, afirmou que a equipe tinha um irrestrito apoio político do presidente da FEMA e do governador do estado, Dante de Oliveira. Esse apoio, de certa forma, desmobilizou no estado as manifestações contrárias.

Houve uma reação contrária forte de parte dos produtores, *mas foi de certa forma contida a partir do apoio político que a implementação política dispunha, inclusive do próprio governador Dante de Oliveira*. E a idéia foi muito bem aceita pelo MMA que via nisso uma saída para dar uma resposta sobre a questão do desmatamento. Ocorria que até aquele momento, ninguém no Brasil podia responder a pergunta de quantos hectares do total do desmatamento do ano era autorizado ou licenciado. E o sistema prometia isso [...]” (entrevistado 3)

John (1998) ao analisar as burocracias, corrobora essa situação empírica, declarando que, quando há uma clara sinalização de que o líder político (presidente, governador) queira uma política aprovada, não há muita oportunidade para os burocratas disputarem entre eles outras alternativas. Segundo o autor, o que o modelo burocrático não explica é por que, em certos tempos e em determinados setores, a coordenação de algumas políticas é mais factível que outras.

Contudo, apesar das declarações dos atores que denotaram um apoio importante dado pelo governador na época, o Relatório da Oficina do SLAPR, realizada em fevereiro de 2008, aponta que

o apoio político do governador do estado não foi o ponto de partida. A iniciativa partiu de uma proposta técnica, que a partir do avanço de sua divulgação na mídia nacional, como um sistema que apoiava o controle do desmatamento, gerou o posicionamento e o apoio do governador, que compartilhava da visão da insustentabilidade do modelo baseado no desmatamento ilegal (Relatório workshop SLAPR - IBAMA - Brasília, 25 a 27 de fevereiro de 2008).

O **desafio** era elaborar um tipo de fiscalização diferente do que o IBAMA havia feito até então. A fiscalização, além de onerosa, não estava sendo eficaz, segundo o coordenador do Programa. O grupo do PPG7 também tecia pesadas críticas sobre a forma onerosa com que se faziam as campanhas na Amazônia (entrevista 7). O monitoramento estava tendo resultado exitoso com a utilização da tecnologia de sensoriamento remoto pelo INPE; era necessário, então, fazer com que a fiscalização e o licenciamento alcançassem o

mesmo estágio que o monitoramento. Mas os novos formuladores questionavam a forma de fiscalizar um estado de 90 milhões de hectares com uma estrutura reduzida que a FEMA possuía na época, contando com uma equipe formada com pouco mais de 10 pessoas. “Dentro desse estado, uma área de aproximadamente 20 milhões de hectares era identificável, pois eram Terras Indígenas e Unidades de Conservação; “mas, e os outros 70 milhões? de quem eram e como estavam sendo utilizados ambientalmente?” – questionavam os gestores (entrevistado 1).

A lógica para os formuladores (policy makers) era a de que dados só poderiam ser conhecidos se houvesse informações; e a informação, se utilizada de forma correta, geraria controle. Dessa lógica, nasce então a idéia de *sistema*. Era necessário trazer essa informação da propriedade para o Órgão Gestor Ambiental (OGA), e, a partir dela, planejar-se-ia sua intervenção no campo por meio da fiscalização. A grande novidade era que isso seria feito utilizando-se da tecnologia de Sensoriamento Remoto aliado ao Sistema de Informação Geográfico (SIG), por meio de um licenciamento que identificaria essa propriedade rural, na qual a atividade agropecuária se desenvolvesse. Essa identificação da propriedade, incluindo a demarcação da área de Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, seria peça fundamental para facilitar o monitoramento dos desmatamentos, qualificando-os em legais ou ilegais e para nominar os possíveis infratores. A partir daí, era necessário conduzir uma fiscalização direcionada para as atividades em propriedades que não estivessem cumprindo o Código Florestal.

Esse era, em linhas gerais, o esboço conceitual do SLAPR e foi desse esboço que saíram os argumentos para que esse instrumento fosse implementado, utilizando recursos do PPG-7, do PRODEAGRO e do MMA (entrevista 6).

Outro argumento bastante utilizado, de acordo com os entrevistados, foi o da possibilidade de formação de corredores ecológicos por meio da locação das Reservas Legais. Tecnicamente, com a imagem da propriedade dentro do OGA, essa locação da RL seria facilitada levando em consideração os critérios estabelecidos no Código Florestal e/ou qualquer outro instrumento ordenador do planejamento da paisagem no estado e na Amazônia Legal. *No entanto, objetivo principal do licenciamento, desde o início, era identificar áreas de RL, APP e desmatamentos ilegais dentro da propriedade.*

O **local** escolhido pelo PPG-7 para ser área piloto no estado do MT era a região Noroeste do estado, contudo essa região era bem pouco antropizada, e a maior parte dos desmatamentos estavam concentradas em outras regiões. Assim, o coordenador da equipe

de elaboração do SLAPR teve um duplo desafio: a) convencer os gestores do PPG-7 a investirem dinheiro na implementação do SLAPR, porque não haviam sido previstos recursos financeiros para isso na assinatura do convênio com o estado, e, b) expandir a área piloto para outras regiões mais antropizadas do estado (Maiores informações sobre o papel do PPG-7 no SLAPR, ver Quadro 5.2).

O programa piloto para proteção de florestas (PPG7) foi criado por uma iniciativa do G7 (grupo dos 7) em uma reunião realizada nos Estados Unidos em 1990. Para se materializar a ajuda, foi criado um Fundo Fiduciário da Floresta Tropical que era administrado pelo Banco Mundial (SEMA, 2002). Havia projetos para conservação das florestas distribuídos em 3 grandes subprogramas. O subprograma de políticas e recursos naturais (SPRN) tinha por objetivo estruturar e fortalecer os OEMAS dos estados amazônicos. Em 1994, foi feita a primeira visita ao Brasil com o objetivo de doar 20 milhões de dólares ao país. As fontes de recursos internacionais vinham do RTF (Rain Forest Trust Fund), CCE (Comissão da Comunidade Européia) e KfW (Banco Crédito para Reconstrução) da Alemanha. As instituições que ofereciam cooperação técnica eram a GTZ (Cooperação Técnica Alemã) e o DfID (Departamento para o Desenvolvimento Internacional Inglês). No Brasil, deveria também haver uma contrapartida dos governos federal e estaduais, sendo a instituição coordenadora do projeto piloto, o Ministério do Meio Ambiente.

O SPRN se estruturou em cinco projetos: 1) fortalecimento institucional; 2) zoneamento; 3) monitoramento; 4) fiscalização e controle; 5) gerenciamento e suporte. Os projetos 2, 3, e 4 deveriam ser executados em áreas-piloto. A área-piloto no Mato Grosso foi a Região Noroeste, justamente por ser a menos antropizada no estado. A região era formada pelos municípios de Juína, Castanheira, Juruena, Cotriguaçu e Aripuanã.

Mato Grosso recebeu cooperação técnica do Reino Unido (DfID) e recursos do RFT, e o projeto para o estado (com a contrapartida) foi orçado inicialmente em US\$ 6.758.186,00.

O estado do MT iniciou sua participação no SPRN em 1994; em 1997, o programa foi re-estruturado sendo agrupado em novos projetos: 1) Projeto de Gestão ambiental integrada (PGAI); 2) projetos institucionais e 3) administração do subprograma. Em 1999, quando foi assinado o Pacto Federativo entre o governo do estado e o governo federal, com a criação da nova diretoria de recursos florestais (DRF), houve a necessidade de se estruturar essa nova diretoria para receber as novas funções florestais descentralizadas pelo Governo Federal para o estado. Em fevereiro de 2000, com a visita da equipe do MMA e BM ao estado para o lançamento do Programa “Amazônia Fique Legal”, a nova Diretoria Florestal (DRF) da FEMA apresenta a proposta do SLAPR e, a partir disso, inicia-se uma mudança

drástica na destinação dos recursos do SPRN para a operacionalização do novo sistema. Antes desse momento, o dinheiro do PPG-7 era basicamente destinado ao que o órgão já vinha realizando como: licenciamento industrial, levantamento de fauna e flora, educação ambiental entre outros. De acordo com entrevista do diretor da DRF/ FEMA, não havia recursos do PPG-7 disponíveis para implementação do SLAPR, porque não haviam sido previstos pela FEMA, haja vista que o OGA não fazia nem controle de queimadas, nem de desmatamento. Do valor de aproximadamente 6 milhões de dólares, somente 8 mil reais era destinado para essas atividades florestais (entrevistado 1). Essa mudança pode ter sido facilitada pela avaliação que o desempenho do SPRN vinha tendo no estado. Segundo relatório do Banco Mundial de 2000, as atividades no MT eram muito dispersas “não estando em consonância com as diretrizes do SRPN e com os objetivos do Programa Piloto voltados para a redução do desmatamento, a maximização dos benefícios da floresta em pé e o apoio para alternativas sustentáveis no uso de recursos naturais”(PINHEIRO, 2004). Outro desafio da nova diretoria foi convencer a equipe do PPG7 a atuar além da área piloto estabelecida pelo BM. Esses obstáculos foram superados de maneira satisfatória, e a implementação do SLAPR no estado do MT foi um dos resultados mais concretos da intervenção do Programa nos estados amazônicos, tanto que foi extrapolado pelo MMA para todos esses estados por meio da portaria 94/2002.

Quadro 5.2 - O PPG-7 e o Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais

Quanto aos **atores** que participaram na elaboração do SLAPR, nota-se que houve envolvimento em diferentes esferas de poder, desde o nível internacional até o mais local (figura 5.2). Howlett e Ramesh (1995) observam que os atores das políticas públicas podem ser divididos em cinco categorias: pessoas (políticos) eleitas, pessoas indicadas (burocratas), grupos de interesse, organizações de pesquisa e mídia de massa. Os dois primeiros estão “localizados” no corpo do Estado, os três últimos na sociedade. Juntos, eles formariam os principais elementos de um subsistema específico da política pública.

A **participação do Estado** na elaboração do instrumento deu-se, basicamente, pelo envolvimento de técnicos da antiga SEMA e dos técnicos do PPG-7, via SPRN. Além, obviamente da bancada política estadual, incluindo governador e deputados estaduais que aprovaram a lei (mas não se envolveram na formulação *per se*). Ou seja, acataram a idéia da política.

Contudo, a **participação da sociedade** na elaboração do instrumento foi limitada. Não houve, por exemplo, um processo organizado de participação dos produtores rurais que é o público-alvo desse instrumento (entrevistado 2). Segundo o coordenador do processo, se

houvesse tido essa participação, o instrumento não se materializaria (entrevistado1), o que foi reforçado pelo entrevistado do PPG7 (secretário técnico), segundo o qual as políticas de comando e controle têm essa característica menos participativa. Quando questionado sobre a falta de participação organizada do setor produtivo agropecuário na formulação da política, ele responde que

é polemico. Sensibilização, conversa... não tem como oferecer alguma vantagem [ao produtor]. Comando e Controle é assim mesmo, tem uma norma, tem que aplicar. Paralelamente a isso você entra com instrumentos compensatórios econômicos. É uma característica da política comando e controle. [No entanto] Se existe uma base legal isto não autoritarismo, é competência do Estado (entrevista 7)

A Federação de Agricultura e Pecuária do estado do Mato Grosso (FAMATO) foi bastante resistente ao licenciamento na ocasião de seu lançamento, no entanto, de acordo com a ex-técnica do PPG-7, uma ação que “animava” os produtores era a retirada do IBAMA do processo (entrevistada 2).

Outro técnico do PPG-7 relembra que os produtores sempre conseguiam alguma “brecha” para participação (sobretudo a FAMATO), mas “realmente foram envolvidos a partir de 2003, com a eleição do governador Blairo Maggi, oriundo da classe” (entrevistado 3).

O Ministério Público teve um papel importante no apoio ao sistema, seja nas reuniões iniciais, seja na parceria com a FEMA no segundo semestre de 2001 em campanhas conjuntas de fiscalização de desmatamento. Os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) eram emitidos e assinados pelos responsáveis do MP e a ex FEMA. Dentre os órgãos não ligados diretamente ao OG ambiental, como FUNAI e INCRA, na esfera federal e mesmo o INTERMAT (Instituto de terras do MT) e JUVAM (juizado volante ambiental), o que teve maior participação na etapa da *formulação* foi o Ministério Público Estadual, mesmo assim num nível mais informativo, que estaria dentro um nível mínimo de concessão de poder (ARNSTEIN, 1969).

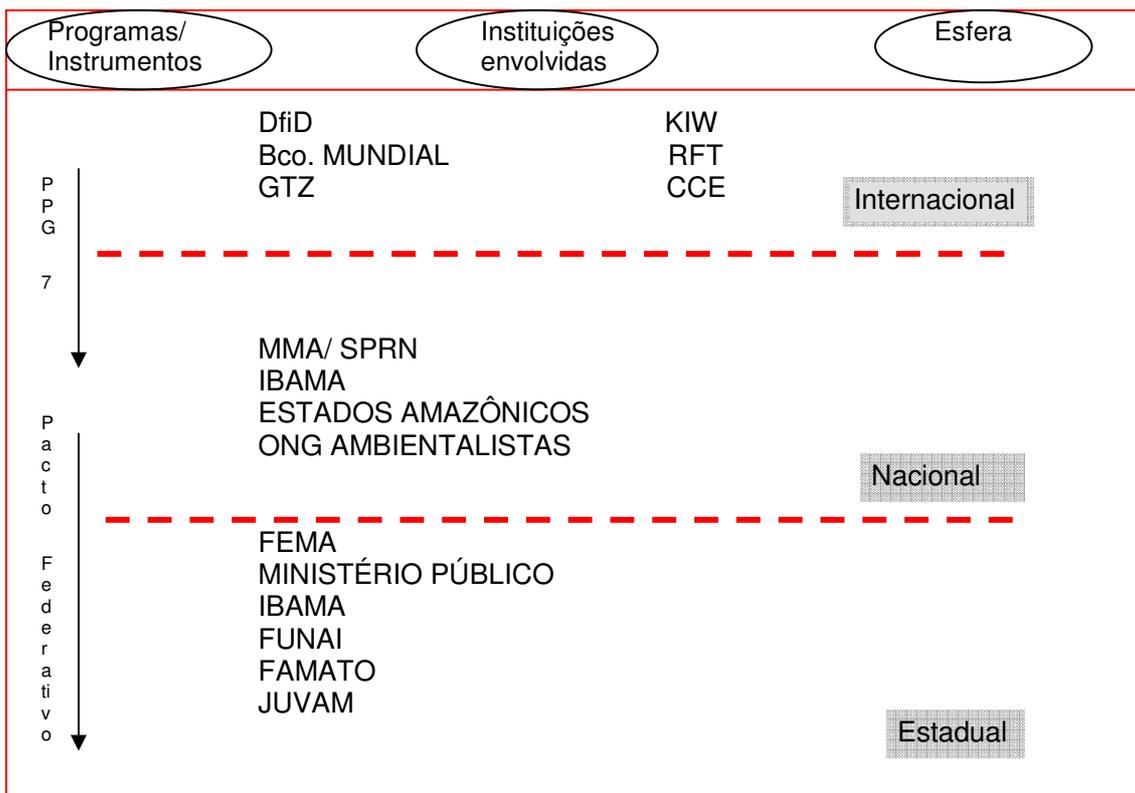


Figura 5.2 - Instituições e programas envolvidos na elaboração/financiamento/execução do SLAPR

Os maiores conflitos em torno da elaboração da política ocorreram quando o PPG-7/ MMA quis ampliar a discussão e implementação desse instrumento para toda Amazônia Legal. Mas essa discussão foi mais acirrada com o próprio setor ambiental, tanto do setor público, quanto do terceiro setor. Também houve reações fortes, contestando a implementação do instrumento, vindas da bancada federal de constituintes do estado (entrevistada 2). No entanto, nota-se que, no momento dessas discussões, a idéia do instrumento já estava materializada e o que se fazia era mais um processo de esclarecimento e convencimento do que de elaboração propriamente dita. É um nível de participação que Arnstein (1969) chama de informação e pacificação.

Sobre a reação dos órgãos públicos envolvidos a respeito da descentralização das questões florestais, o coordenador do sistema e o ex-secretário do OGA comentam que havia uma multiplicidade de opiniões: O MMA apoiava; o IBAMA em Brasília estava dividido; e o IBAMA no Mato Grosso, de forma geral, não concordava. “As discordâncias eram de aspectos técnicos”, mas a diretoria do MMA mais envolvida com a questão amazônica já tinha se convencido da idéia (entrevistado 6). Contudo, o secretário técnico do PPG7 em Brasília é mais enfático em relação ao papel de oposição e conflito do IBAMA no processo. Segundo ele, os motivos da falta de apoio do IBAMA envolvem, entre outros, perda de espaço na arena fiscalizatória.

Assim, o entrevistado enfaticamente disse que o “Governo Federal não aceitou essa descentralização na época, o Governo Federal boicotou. Esse boicote foi do IBAMA” (entrevistado 7). Um exemplo de boicote citado por ele foi a não colocação do centro de tecnologia envolvido no SLAPR. Segundo ele, o IBAMA poderia ter implantado a base cartográfica, se envolvido mais na parte técnica, mas, “continuou a fazer as mega-operações” (entrevistado 7).

5.4 IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO

O início da implementação aconteceu em fevereiro de 2000, três meses depois de a nova diretoria de florestas ser instituída. Esse início aconteceu com a preparação de cartas imagens do estado que foram levadas ao campo para subsidiar a primeira campanha de fiscalização utilizando imagens, dentro da concepção do SLAPR e do SPRN.

5.4.1 A estratégia da fiscalização dirigida: o início

A **estratégia** da primeira campanha que durou 40 dias, iniciando-se em abril de 2000 era a seguinte:

- 10 equipes de fiscais³² saíram para o campo percorrendo os municípios em torno da BR 163, adentrando parte da região noroeste do estado (região piloto); na verdade, a operação piloto “foi um corredor de 60 km ao longo de 2000 km de rodovias do estado” (MULLER, 2001, p. 317) (Figura 5.3).
- esses fiscais saíam em campo com cartas-imagem das regiões onde iriam, além do GPS: tinham metas estabelecidas que sofriam uma “audtagem” no retorno;
- quando chegavam às propriedades, eles atuavam as que estivessem com irregularidades como desmatamento ilegal ou APP degradadas, avisavam que iria ser proibida a queimada no estado entre os meses de julho e setembro (MULLER, 2001) e *notificavam o proprietário para que fizesse a Licença Ambiental Única (LAU) da atividade produtiva*;
- paralela a essa fiscalização, houve uma intensa campanha na mídia alertando a população sobre a proibição de queimadas.

³² A equipe era formada por um motorista e um técnico graduado. Fazia parte da estratégia, eles chegarem juntos às cidades com 10 caminhonetes da FEMA, numa “atuação em bloco” para gerar um efeito inibidor na região. Nas fiscalizações às propriedades, eles se distribuíam e iam em duas equipes para facilitar a medição da área e também prestar socorro em caso de necessidade, considerando as más condições das estradas.

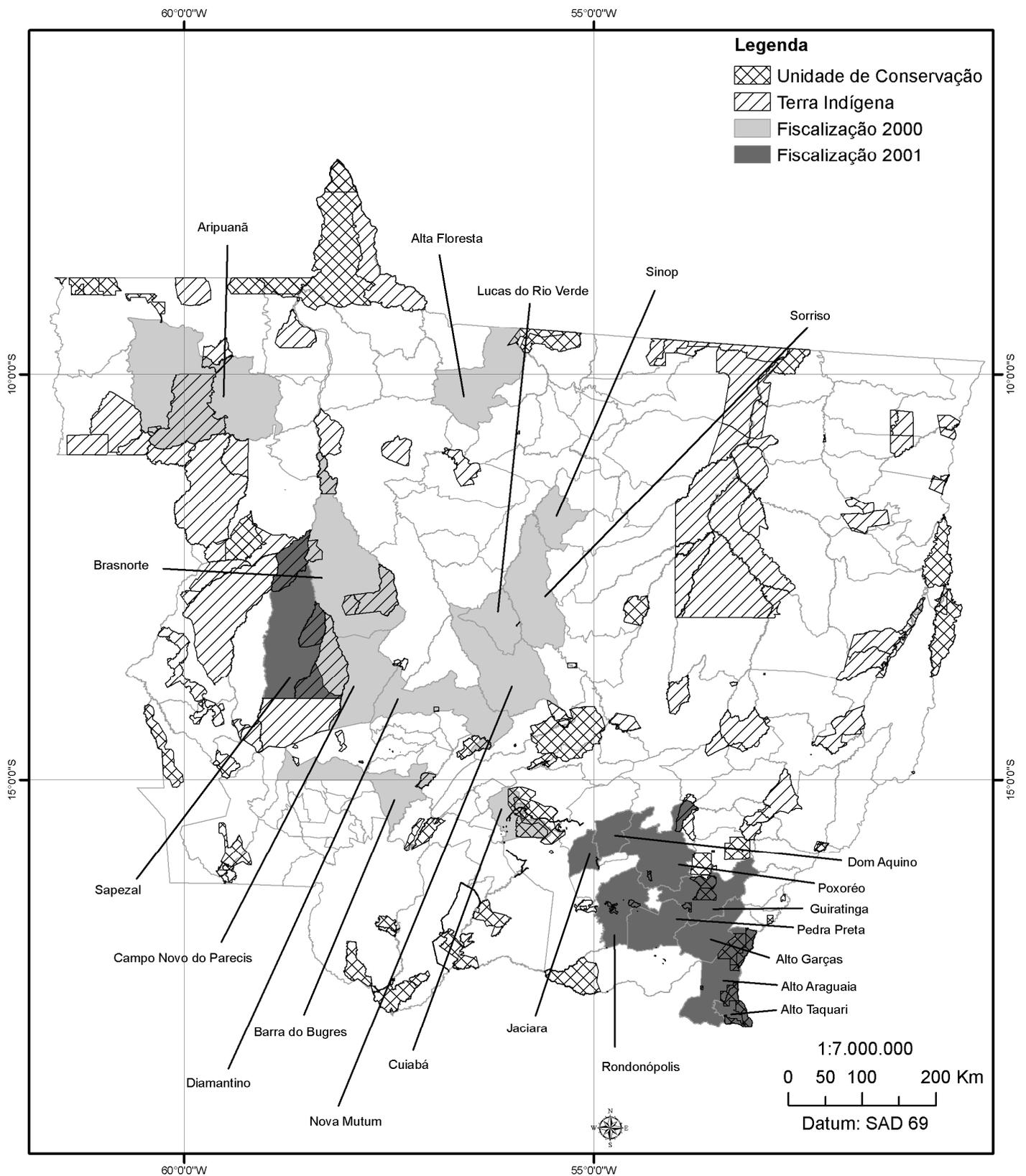


Figura 5.3 – Regiões mais e menos afetadas pelas campanhas da ex- FEMA em 2000 e 2001
 Fonte: baseado em KANOUNNIKOFF, 2005, p. 34

Encerrada essa primeira campanha, iniciou-se uma segunda campanha de julho a setembro de 2000 para repressão a queimada ilegal e *mais notificações para se fazer a LAU* (figura 5.3). Nesse momento, segundo o coordenador, houve necessidade de muito apoio

político, pois seriam necessárias repressões sérias às queimadas senão “desmoralizaria” a campanha de combate à queimada e ao desmatamento iniciada. A estratégia da FEMA, na época, apoiada em uma decisão do governador Dante de Oliveira, era a de que se prendessem os grandes produtores que “estivessem queimando” suas propriedades. Isso daria visibilidade e causaria um efeito demonstração aos outros. “Nesse período, foram presos grandes empresários, parentes de políticos, como prefeitos e deputados. Essas pessoas eram soltas em menos de 24 horas, mas a mídia registrava esses fatos e isso dava uma grande notabilidade” (entrevistado 1).

Para dar ainda mais visibilidade ao lançamento do instrumento, o Estado, numa força tarefa junto com exército e outros órgãos, investiu recursos para fazer 78 km de aceiro³³ na região de Chapada dos Guimarães (próxima à capital, Cuiabá). *Esse foi o lançamento oficial da operação que envolvia a introdução do licenciamento.* Essa notícia se espalhou no estado, ficando mais fácil a chegada dos fiscais nas fazendas (entrevistado 1).

Dois pontos até aqui devem ser notados: o primeiro é que o licenciamento se materializa compulsoriamente para os produtores dentro de uma campanha de fiscalização de queimadas; e o segundo é que a região afetada foi muito mais ampla do que a região noroeste (piloto) proposta pelo PPG-7. A prioridade do órgão gestor estadual foi dada às regiões que estavam sofrendo com o desmatamento naquele momento (2000), ou seja, ao longo da BR 163.

Nessa primeira e segunda campanhas em 2000, a fiscalização dirigida da FEMA atingiu aproximadamente 2.500 propriedades, gerando também um valor próximo de notificações para se fazer o licenciamento. Isso também mostra que, com a entrada do SLAPR, começava a mudar a concepção de fiscalização no estado. No modelo usual, a produtividade era muito baixa, com casos de gastos de 120 diárias para se fiscalizar 8 fazendas, tendo o fiscal muitas vezes de ficar três dias ou mais para se medir uma propriedade (entrevistados 1,7). A partir dessa operação, com a utilização de imagens, começaram a se fiscalizar de 5 a 10 fazendas ao dia e, além disso, o fiscal tinha metas e era “controlado” por um coordenador sobre o número de notificações/infrações que teria que emitir. A novidade era que isso era planejado e contabilizado antes de ir a campo³⁴, reduzindo, de certa forma, a possibilidade de desvio de conduta do fiscal (entrevistado 1).

³³ Aceiro: é a prática de retirada ou desbaste da vegetação em torno dos perímetros das propriedades rurais para evitar a propagação do fogo em caso de incêndio.

³⁴ Nessas fiscalizações, também contavam as denúncias recebidas pelos órgãos, os pontos de focos de calor mandados pelo INPE e processados pelo IBAMA e as eventuais irregularidades que os fiscais encontrassem.

De forma sucinta, a tecnologia introduziu “volume” a um desgastado e moroso instrumento de comando e controle que era a fiscalização. Nesse período inicial, ainda foi realizada mais uma campanha em março e abril de 2001 cujo foco principal era reprimir os desmatamentos ilegais acima de 1000 hectares. Nessa campanha, que durou duas semanas, a equipe da FEMA realizou 1.600 visitas (Figura 5.3) (FEARNSIDE, 2002).

Campanhas de fiscalização e notificação para se fazer o licenciamento, como as descritas, foram rotineiramente realizadas até o final de 2002, cessando depois disso, com a mudança de governo. Normalmente, os meses de janeiro a maio eram utilizados para coibir desmatamentos e de julho a setembro para coibir as queimadas.

5.4.2 O licenciamento: a diferença

Um dos grandes desafios no período de implantação do licenciamento foi a materialização desse volume de licenças que começaram a chegar ao órgão gestor, após as primeiras campanhas (2000-2001). Quando esses produtores recebiam a notificação para realizar o licenciamento³⁵ (propriedades acima de 200 hectares), eles não tinham noção do que realmente significava isso, haja vista que esse tipo de licença não era conhecida para atividades estritamente rurais. Tampouco, os técnicos - engenheiros florestais e agrônomos - sabiam o que essa nova licença significava. Os projetistas tinham (e ainda têm) muitos embates com o OGA sobre a elaboração técnica desse projeto que, nos moldes do SLAPR, deve se utilizar uma imagem de satélite.

A novidade da exigência de uma licença se misturava à complexidade tecnológica exigida pelo projeto na época, sobretudo, se fosse comparado ao que era pedido anteriormente pelo IBAMA. Segundo o coordenador do Sistema, foi muito difícil aprovar algum³⁶ projeto, até o ponto em que a equipe do SLAPR decidiu que priorizaria a análise da locação e situação da Reserva Legal e da APP dentro dos projetos (entrevistados 1,2). Naquele momento, basicamente, definiu-se que essas seriam as duas “informações ambientais” mais relevantes que deveriam ser armazenadas no banco de dados sobre a propriedade rural (isso permaneceu até 2007). É importante enfatizar que nem mesmo a

³⁵ Apesar de o Pacto Federativo de 1999 fixar acima de 200 hectares o tamanho das áreas que a FEMA deveria autorizar o desmatamento, convencionou-se no próprio órgão e entre o público alvo que o tamanho da propriedade que deveria ser licenciada teria que ter o tamanho mínimo de 200 a 300 hectares.

³⁶ Os projetos eram extensos e não continham as informações mais relevantes que a equipe queria sobre RL e APP. De acordo com o coordenador, vários desses primeiros projetos foram rejeitados por serem quase uma cópia do conteúdo do RADAM- Brasil, com muita caracterização da área, mas sem a caracterização do estado das áreas de interesse.

equipe tinha muita clareza no início desse processo, de como seria o formato desse Licenciamento. Sabia-se, no entanto, que seria em uma etapa somente, por isso acabou sendo batizado de Licenciamento Ambiental Único, conhecido como LAU.

A estruturação do Órgão gestor para receber esses licenciamentos também foi um grande desafio (entrevista 1). Com uma equipe reduzida e sem equipamento e conhecimento na área de sensoriamento remoto e SIG necessários, a FEMA abriu edital de licitação para comprar esses serviços do mercado³⁷. Na época, era um contrato de três anos, segundo o qual, a empresa ganhadora teria que realizar toda a operacionalização do instrumento de política pública que não fosse fiscalização: desde o trabalho com a parte do georreferenciamento, análise dos projetos de licenciamento, desenvolvimento de *softwares*, monitoramento dos desmatamentos, promoção de cursos entre outras funções. Os funcionários da FEMA ficavam em uma posição de gerência e/ou como fiscais no campo, mas a maior parte do trabalho de análise era feita pela empresa (e assim permanece). Pelo contrato, após os 3 anos de vigência, deveria ter sido repassado o conhecimento por meio da capacitação dos técnicos da FEMA, os quais então deveriam assumir as funções exercidas pela terceirização.

Esse ponto foi (e ainda é) objeto de muita polêmica. Na época da formulação, o coordenador do sistema relata que “foi uma **opção política** comprar serviço pronto ao invés de o Estado fazê-lo. Se alguns elementos necessários à política de controle de desmatamento (GPS, caminhonete) podiam ser comprados, por que não comprar informação?” (entrevistado 1). O secretário técnico do SPRN (entrevistado 7) se posiciona sobre essa questão dizendo que essa era uma idéia inovadora na época [a descentralização dos serviços públicos], pois o ato de licenciar sempre tinha sido uma ação direta do Estado. Contudo, o SPRN apoiou a FEMA, pois entendeu que daria mais agilidade ao processo, além da empresa [Tecnomapas] ser experiente na área. Segundo ele, “O SPRN não se relacionava com as empresas, a decisão da escolha sempre foi dos estados, pela via da licitação pública, sem nossa interferência” (entrevistado 7).

Essa posição, no entanto, não era consenso. O técnico do PPG-7 no Mato Grosso (entrevista 3) argumenta que uma de suas críticas ao instrumento era sobre esse tema. Segundo ele, não havia apropriação do conhecimento inerente ao sistema pelo corpo técnico da FEMA; os servidores públicos só permaneciam em posições em que eram

³⁷ A empresa ganhadora foi a Tecnomapas, localizada em Cuiabá – MT, que em 2009 ainda continuava fazendo os serviços de licenciamento para a SEMA. Na época inicial, a empresa ganhava por licenças emitidas ao ano.

insubstituíveis legalmente, a saber, na aplicação de Autos de Infração e para assinar laudo de análises. “Na verdade, eles só assinavam. O laudo era elaborado e digitado de acordo com um modelo padrão por um técnico terceirizado” (entrevistado 3). Outro ator a se pronunciar sobre o tema foi o Ministério Público. O promotor entrevistado dessa instituição argumenta que a terceirização que ocorreu para viabilizar o sistema é um tema que incomoda a promotoria até a atualidade (2007), pois

essa empresa foi ocupando cada vez mais espaço dentro do órgão estadual. Pode-se dizer sem medo de errar que quem licencia é uma empresa privada e não o Estado. É como se fosse uma concessão do estado. Será isso legal?” (entrevistado 4).

Confirmando as críticas dentro e fora do âmbito burocrático, o secretário técnico do SPRN disse que foi muito difícil lidar com essa inovação da descentralização e co-gestão e acena sobre os motivos de tais reações:

[...] na época havia uma crítica muito grande ao conceito de Estado Mínimo, neoliberalismo, que não era compreendido pelas pessoas. Pensava-se que envolver a iniciativa privada era abrir mão do poder do Estado, promover a corrupção e a bandalheira. Na verdade, na nossa proposta, a iniciativa privada era somente o meio de suplementar as demandas do Estado (equipamentos, pessoal, etc.), a atividade fim (controle) continuava nas mãos do Estado. Infelizmente, nesse setor, as parcerias público-privadas nunca foram consideradas a sério, e qualquer um que ousar propor uma descentralização corre o risco de ser taxado de neoliberal (entrevista 7).

5.4.3 O Monitoramento:

O monitoramento dos desmatamentos acontecia na época (2000 – 2002) uma vez ao ano. As novas imagens, recebidas normalmente no mês de março, eram colocadas na base de propriedades licenciadas e era possível então verificar se os desmatamentos nessas áreas tinham ocorrido com autorização ou não, no ano anterior. Com isso, toda propriedade desmatada sem licença nesse período deveria receber um auto de infração.

A grande dificuldade era encontrar no campo as propriedades que não estavam licenciadas (que era a maioria). Quando os desmatamentos não estavam localizados nas propriedades licenciadas, eles eram numerados numa carta-imagem com 20 polígonos para se planejar a fiscalização, a partir da definição de um tamanho mínimo, que normalmente era acima de 200 hectares (entrevistado 1). Muitas vezes, o fiscal, ao chegar ao local, não encontrava os responsáveis e, como já havia se passado um ano ou mais do delito, dificultava ainda mais a responsabilização. Esse fato posteriormente foi notado no trabalho de avaliação do MMA e foi recomendado que houvesse um prazo mais reduzido para a aquisição de imagens (ISA./MMA, 2005).

A competência administrativa para realizar o monitoramento acontecia no âmbito da Diretoria de Recursos de Flora (atualmente Superintendência de Gestão Florestal) que também era responsável pelo licenciamento e pela fiscalização. Era um sistema integrado que funcionava a partir de um só local dentro da FEMA. Atualmente, não funciona mais dessa forma e as ações são divididas em vários órgãos (ver Capítulo 8).

5.4.3 A responsabilização

Outra etapa inerente ao SLAPR é a responsabilização, em consequência da aplicação das multas oriundas da fiscalização ocorrida. Essa responsabilização poderia ser feita de forma administrativa, civil e penal. Segundo o ex-secretário de Meio Ambiente da FEMA, o aumento da quantidade de visitas às propriedades gerava um volume de autos de infração e notificações que não conseguiam ser analisados pelos dois advogados disponíveis no OGA naquele momento (2000 – 2002). Em 2001, a equipe percebeu que as multas não estavam chegando, e isso poderia desmobilizar o processo que havia iniciado em 2000. Com isso, a FEMA contratou os serviços de um escritório de advocacia para que se fizesse a análise de quase 1.800 processos que estavam sem andamento, lavrando as multas necessárias. Segundo o entrevistado (6), no ano seguinte, em 2002, os desmatamentos começaram a reduzir no estado.

5.4.4 A avaliação

Segundo o coordenador do SLAPR, na época, eram realizadas avaliações constantes. Na verdade, é possível ver em algumas publicações como, por exemplo, o livro editado pelo MMA em 2001, com texto da própria equipe da extinta FEMA, relatando o Sistema e fazendo uma avaliação do que havia sido reduzido de desmatamento até aquele momento. As avaliações internas parecem não ter tido um rigor metodológico, pois serviam mais para nortear os próximos passos e para subsidiar o governo de informações para reiterar o apoio político recebido. Não se tem conhecimento do quanto essas avaliações eram discutidas internamente com toda equipe do SLAPR. Tampouco, essas avaliações estão disponíveis no banco de dados da SEMA ou biblioteca. Assim, é uma memória que ficou com as pessoas que participaram do processo, não permanecendo na instituição com a saída de muitas delas.

Também houvera outras avaliações, externas, publicadas em 2004 e 2005 respectivamente. A primeira, promovida por consultores contratados pelo Banco Mundial,

referindo-se ao período de 2000 a 2002 (não teve acesso à base de dados da FEMA) e a segunda, pelo MMA, coordenada pelo ISA (Instituto Socioambiental) e ICV (Instituto Centro Vida). A última referiu-se ao período de 2003 e 2004, e parte da equipe de formulação do sistema já estava fora do OGA. Até que ponto essas avaliações foram incorporadas a novos procedimentos também é um aspecto desconhecido. Os entrevistados que trabalhavam no licenciamento no ano de 2007 mencionaram não conhecer tal avaliação e alguns mencionaram o fato de terem ouvido falar, mas não conheciam o conteúdo. Somente um entrevistado em nível de gerência já havia lido a avaliação feita pelo MMA.

5.5 ANÁLISE CRÍTICA DO PERÍODO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Após a descrição de cada “etapa” do processo, mesmo sabendo que elas não aconteceram de maneira linear como a teoria do ciclo pode subentender, é necessário concentrar na análise mais crítica, por meio de alguns critérios de governança. Também foram utilizadas contribuições teóricas da literatura sobre o processo de “policy making” para responder às três questões que sumarizam de maneira mais determinante o que se deseja saber desse momento de entrada na agenda, formulação e implementação inicial do SLAPR.

Quais foram os principais fatores que levaram à entrada do desmatamento ilegal na agenda política do MT?

Por meio da análise dos motivos apontados pelos entrevistados, *pode-se afirmar que essa etapa de detecção do problema e entrada na agenda política foi muito influenciada pela esfera e agenda internacional*. Segundo Howlett e Ramesh (1995), as políticas públicas são constituídas de subsistemas formados por atores que lidam com os problemas da esfera pública. Esses “atores” incluem instituições políticas (organizações) públicas, organizações da sociedade, como grupos organizados de interesse, ONGs, mídia, igrejas, entre outros, além de grupos internacionais e instituições financeiras que operam no país onde a política se realiza (Figura 5.4).

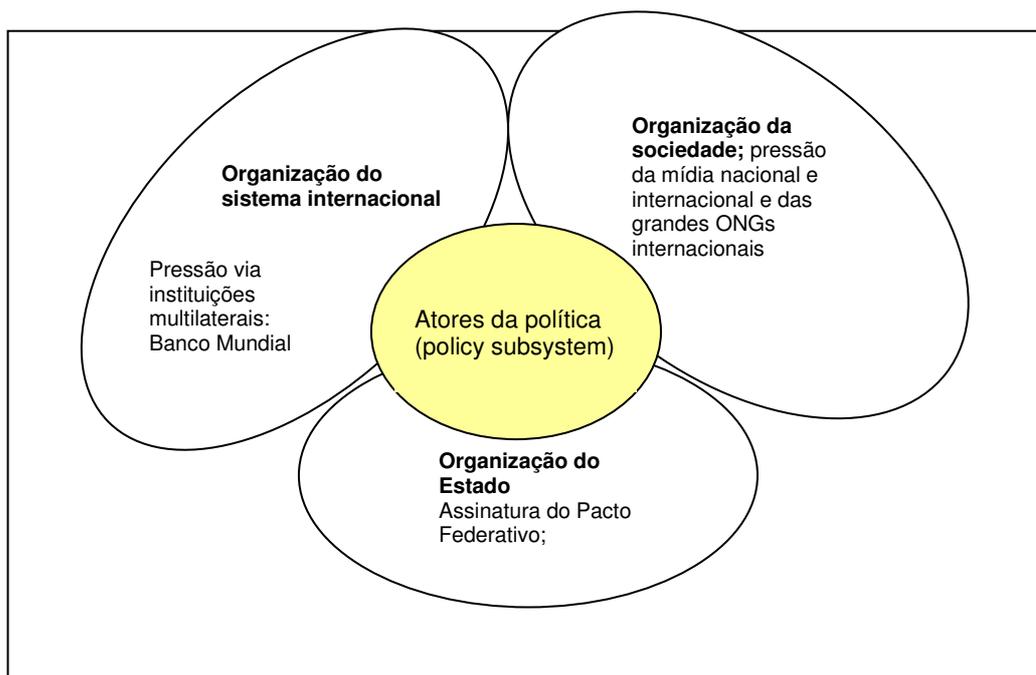


Figura 5.4– Atores iniciais envolvidos na percepção e colocação do problema do desmatamento na agenda pública do estado do MT.

Fonte:segundo modelo de Howlett e Ramesh (1995).

De acordo com o neo-institucionalismo sociológico, pensando instituições como cognição, valores, visões de mundo e regras formais e informais (ZUCKER, 1987), a lógica institucional que aparecia até então no estado não era a ambientalista, pois o estado ainda era uma área de abertura de fronteira agrícola em franca expansão na década de 1990, contudo essa lógica com abordagem desenvolvimentista perdia legitimidade continuamente. Como também havia uma lógica com abordagem ambientalista muito forte, percebida tanto através das políticas públicas federais na área de meio ambiente (LAURENCE, 2001), quanto pelas prescrições internacionais em termos de financiamento e comércio (MARTINEZ-ALIER; JUSTMET, 2001), houve uma confluência de interesses para uma mudança da lógica institucional que se expressou na política ambiental do MT naquele momento. Os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que

uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro de modo relativamente simultâneo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Ou seja, o governo estadual, naquele momento, deveria dar legitimidade a sua forma de produção agrícola, pois o ritmo como vinham acontecendo os desmatamentos e as

consequências ambientais do processo lhe retirava essa legitimidade³⁸; por outro lado, colocar na agenda pública do estado um problema óbvio, mas pouco criticado/problematizado localmente, era dar margem a uma lógica institucional ambientalista que existia num ambiente cultural mais amplo (HALL; TAYLOR, 2003), o que também lhe poderia render legitimidade política frente à esfera nacional e internacional. Andersson e Ostron (2008), mais na linha do neo-institucionalismo da escolha racional, indicaram por meio de trabalho empírico em três países da América Latina sobre descentralização, que os executivos locais são mais susceptíveis para investir em governança municipal na área de recursos naturais, quando percebem claros incentivos institucionais para fazê-lo. Nesse caso, “incentivos” podem ser na esfera econômica, política (legitimidade entre os eleitores) e social (prestígio entre os pares).

Ademais, Weiss (2001) e Grindle (1999) apontam que o motivo de muitos políticos apoiarem mudanças políticas durante os anos 1980 e 1990 podem estar relacionados com os programas internacionais de reforma política que aconteceram em diversos países (sejam os ex-socialistas, ou países que saíam de ditaduras militares como o Brasil na década de 1980) e que encorajavam o governo a adotar novas instituições políticas³⁹ e novas regras de governança. A descentralização era uma delas. Alguns governos se mostraram favoráveis, pois já era uma lógica conhecida, e várias outras áreas, como saúde e educação, já vinham sendo descentralizadas. Ou seja, pode ter iniciado de forma exógena, mas de alguma maneira aquela lógica institucional do Estado em rede e da descentralização de decisões já havia se tornado endógena em vários estados federados como o MT.

De forma sintética, pode-se dizer, então, que havia uma sinergia de todos os motivos citados anteriormente para justificar a descentralização e a emergência de políticas florestais estaduais que combatessem o desmatamento: a) falta de legitimidade do IBAMA frente à execução do Código Florestal no estado; b) falta de dados empíricos sobre a legalidade dos desmatamentos no estado (o que gerava cobranças da mídia e dos organizações nacionais e internacionais); c) estímulo para elaboração via programas internacionais como PRODEAGRO e PPG7. Contudo, todos eles originam de forma mais direta ou indireta uma cobrança internacional (seja de instituições financiadoras ou ONGs internacionais) na melhoria das governanças nacionais e locais. Isso implica dizer que os estímulos tiveram natureza exógena, mas que foram assimilados e se efetivaram em

³⁸ Esse processo será bastante detalhado no capítulo 8.

³⁹ Quando o texto se referir à instituição como uma organização política a denominação será instituição política e, como normas, valores e cognição, somente instituição ou lógica institucional.

políticas públicas estaduais como o SLAPR, gerando uma grande repercussão não só para toda Amazônia Legal, como também entre os financiadores (entrevistado 1).

Em que medida a descentralização contribuiu para elaboração de uma política mais participativa a partir das organizações locais?

Como explicado anteriormente, a descentralização e a elaboração do SLAPR foram praticamente processos simultâneos e tiveram várias causas em comum (embora não sejam idênticas). Assim, corroborando parte da literatura que entende que a descentralização não levaria a um processo automático de maior participação de organizações locais (CASTELLS, 1998; ARECHE, 1996; HARRIS, 2001), o caso do SLAPR demonstra que houve uma participação muito pequena de instituições locais não governamentais na formulação da política. Nem a FAMATO, talvez a organização da sociedade civil mais interessada, teve uma participação efetiva. Na verdade, o SLAPR foi uma política que enquadrava muito bem na metáfora dos institucionalistas tradicionais que imaginavam a formulação de políticas públicas sendo feita por burocratas sentados ao redor de uma mesa. Segundo John (1998), a burocracia é o foco dos institucionalistas (antigos), por causa de importância do Estado e da fraqueza do legislativo em muitos países da Europa. Destarte, o “modelo de burocracia política argumenta que as interações com as burocracias explicam a elaboração das políticas muito mais do que a interação com os políticos” (p. 49). Obviamente isso mudou no transcorrer do SLAPR, e o governador, na época, deu o apoio necessário, mas em termos de formulação seguiu muito o modelo institucionalista, já que as ideias e os conceitos envolvidos no SLAPR saíram de cabeças de burocratas /técnicos do âmbito do SPRN/ MMA e da extinta FEMA, no MT, com pouquíssima interferência de outras organizações. Isso aconteceu mesmo a despeito de algumas oficinas que o PPG-7 ajudou a promover. É inegável que houve participação de outros atores (conforme figura 5.2), mas foi num nível de participação mais informativo que Arnstein (1969) classificaria como “nível mínimo de concessão de poder”.

Mas, por que essa falta de abertura para participação, sobretudo, de produtores rurais, que eram os atores-alvo da política pública?

Há algumas hipóteses para isso. Percebe-se, por parte dos formuladores entrevistados, que haveria uma dificuldade de argumentação com os produtores rurais acerca do novo instrumento. Na justificativa de que a política não se efetivaria, há uma fuga sobre a discussão dos conflitos de interesses que, nesse caso, significaria contrariar os interesses do grupo hegemônico economicamente no estado. Há uma fuga do confronto entre a lógica institucional ambientalista e desenvolvimentista.

E por que ocorre esse fenômeno? Provavelmente por despreparo do estado subnacional para um debate com argumentos convincentes e racionais e falta de uma politização da discussão. Harris (2001) observa criticamente que essa pretensa democracia, ancorada em princípios da boa governança como participação e empoderamento, pode esconder ideias enganosas, que são usadas como uma “cortina de fumaça” sobre a natureza e os efeitos do poder, resistindo aos prospectos da democracia (na sociedade civil) sem os inconvenientes da política contestatória e dos conflitos de ideias e interesses que são partes essenciais da democracia. O autor completa dizendo que esses argumentos de boa governança excluem a “sociedade política” da sociedade civil, que o discurso é “deliberadamente apolítico” de uma forma que é, no limite apoiador, da ortodoxia neoliberal (p.26), influenciando no desmonte do Estado.

Resumindo, esse esquite da discussão e da falta de participação coordenada pode significar a fragilização do estado (não preparado para a discussão numa esfera descentralizada) e a falta de politização na formulação do instrumento, que deveria ter sido aberto não só para o setor produtivo de larga escala, mas para todos os setores, inclusive os pequenos produtores, índios, comunidades tradicionais e outros grupos que têm interesse na conservação das Reservas Legais e APPs tanto quanto o setor privado. Essa discussão ampla daria suporte para que o governo tivesse muito mais legitimidade na implementação da política.

No lugar da discussão na formulação da política, o papel da ciência e da tecnologia envolvido no instrumento tomou um lugar de destaque (ver capítulo 9). Essa super valorização da tecnologia é notada em várias entrevistas, sobretudo, nas dos técnicos do estado. Segundo um entrevistado, que não foi envolvido diretamente na formulação, mas que fazia parte da equipe do PPG-7 no estado, não foi pensado nenhum outro instrumento de compensação, além do instrumento de comando e controle. “Eles só agregaram a tecnologia” (entrevista 3).

Habermas (1968) declara que, na sociedade tecnocrática, o interesse instrumental subjuga o interesse emancipatório, criando o mito da ciência e da tecnologia. Não que a incorporação de tecnologia a um sistema de comando e controle não fosse algo inovador, contudo sem muita serventia se não associado a uma estrutura organizacional forte, mas ao mesmo tempo mais flexível e que fosse entendida pelos atores envolvidos na política para que não se transformasse numa caixa preta.

Quais os conflitos e novos problemas gerados a partir da implementação (inicial) do SLAPR?

Vários desses conflitos aconteceram dentro do “domínio” de alguns princípios administrativos considerados importantes para o funcionamento do “Estado em rede”, que também coincidem com as esferas de “princípios da boa governança”. A seguir serão analisados alguns desses conflitos.

a) O primeiro conflito se relaciona com o princípio da subsidiariedade e coordenação:

conflito com o órgão executor da política florestal anterior: IBAMA. Percebe-se claramente que não se conseguiu estabelecer uma relação de cooperação entre os dois órgãos com abertura de novos espaços de ação conjunta, como observou Godard (1997) (ver Cap.2). Uma das hipóteses dentro da literatura sobre descentralização confirmada por depoimentos de atores envolvidos (entrevistas 7,9,10), é a da “percepção” da perda de poder (não só administrativo), mas, sobretudo de agentes locais do IBAMA (SACARDUA; BURSZTYN, 2003). Contudo, é necessário uma guinada perceptiva, que leva a um outro tipo de entendimento: quanto mais descentralização, mais necessidade de fortalecimento (ARECHE, 1996) e, muitas vezes, de intervenção do governo central (HARRIS, 2001), como foi demonstrado em alguns casos empíricos, inclusive na história posterior do SLAPR.

b) O segundo conflito se relaciona com o princípio da subsidiariedade e da retroação de gestão:

conflito sobre a descentralização de serviços de licenciamento. Esse ponto sobre a terceirização é ponderado negativamente na avaliação do SLAPR pelo MMA (2005), pelo Ministério Público Estadual e também por alguns envolvidos na elaboração do SLAPR (entrevista 3). Segundo o princípio administrativo da subsidiariedade (CASTELLS, 1998) e dos novos tipos de governança híbrida (AGRAWAL; LEMOS, 2006), o que aconteceu foi um procedimento institucional legal, com tendência a ser mais frequente na esfera pública. Nesse sentido, o próprio exemplo da “terceirização” dos serviços do SLAPR, para uma em empresa privada, também podia ser chamada de “parceria” (AGRAWAL; LEMOS, 2007), já que parte da receita do licenciamento era destinada à FEMA (60%) e parte era para Tecnomapas (40%) (entrevista 7).

Contudo, o que se observa é um processo de dependência cada vez mais estreito da empresa terceirizada e não somente na implementação inicial (entrevistado 3). Após o período inicial, faltou a retroação da gestão para identificar essas dificuldades. Essa ação também pode ser interpretada, numa visão mais estruturalista, como um desmonte do

Estado que gerou fragilidades técnicas e administrativas, além de não criar uma memória institucional (AMES; KECK, 1998).

c) O terceiro conflito se refere à participação, transparência e *accountability*:

conflito com os produtores rurais (organizações de classe que os representa como a FAMATO) e projetistas (profissionais liberais elaboradores dos projetos). Sobre a participação já foi falado, mas o que cabe ressaltar é que, embora numa política de C&C (comando e controle) como essa, conflitos sejam esperados, dentre os quais, os provenientes por causa da falta de explicações necessárias nesse período inicial para preparação dos projetos, gerando desconhecimento, descontentamento com a não aprovação de muitos processos e, também uma falta total de flexibilização. As regras deveriam ser cumpridas, mas não houve no período de formulação a preocupação com, por exemplo, o formato do projeto, o que gerou mudanças contínuas e uma dose de improviso considerável na política. Como reconheceu a coordenadora do PPG7 no MT:

O que mais importou na época e os pontos que foram mais discutidos foram utilizar essa tecnologia nos instrumentos comando e controle e mudar a forma de fiscalização (de aleatória para conduzida). No entanto, muitos eram os pontos a serem vistos tais como roteiros, projetos, capacitação, o preparo e a discussão da sociedade, a pequena propriedade (entrevista 2).

O que resultou desses desentendimentos foi uma hiper-simplificação do projeto de licenciamento com a checagem de somente a RL e APP, que são considerados os pontos críticos dentro das propriedades rurais. Contudo, perdeu-se a oportunidade de integrar outras esferas ambientais como gerenciamento de fauna e dos recursos hídricos, por exemplo.

Quanto à transparência do processo, até esse período, não havia nenhum instrumento que possibilitasse ao público acompanhar o que estava sendo licenciado, quais propriedades notificadas ou mesmo um ranqueamento para saber em que ordem de entrada estavam os processos. Tampouco, havia a quantidade de desmatamentos autorizada disponível ao público de uma forma mais prática como, por exemplo, a internet. Informações também sobre a quantia de recolhimento das taxas do sistema não eram fornecidas. Ou seja, não havia nenhuma forma de *accountability*, a não ser nas apresentações públicas feitas pelos coordenadores do programa aos técnicos e produtores rurais.

Com a entrada de uma nova política pública no cenário político econômico de um Estado, seja na esfera nacional ou subnacional, aparecem sempre novos problemas, até porque uma política pública tem um tempo de desenvolvimento e maturação, que requer

ajustes ou mudanças mais drásticas. Durante esse processo inicial de implementação de 2000 a 2002 do SLAPR no estado do MT, alguns problemas retroagiram no ciclo e entraram na agenda pública, fazendo com que fossem necessárias novas normas legais. Foram destacados três problemas mais relevantes que ainda estão com soluções pendentes:

a) *Passivos de RL*: com os licenciamentos das propriedades, houve a constatação empírica de que muitas propriedades rurais possuem passivos ambientais em relação ao tamanho previsto para Reserva Legal, sobretudo aquelas em regiões de desmatamento mais consolidado, como acontece no sudoeste, sul e sudeste do estado. O Código Florestal dava opções de recuperar, regenerar ou compensar em outro local. O problema é que os proprietários não queriam recuperar a RL na própria área em função do alto custo-oportunidade de não usar a terra (entrevistado 1). A saída pensada pelo governo foi uma legislação que autorizava a compensação de RL em áreas de Unidades de Conservação estaduais (lei 7330/2000). “A compensação consistia em comprar terras privadas com vegetação nativa em Unidades de Conservação da Natureza estaduais e doar para o estado do Mato Grosso” (MULLER, 2001). Isso resolveria o problema dos passivos ambientais dos produtores e a questão fundiária das UCN do estado. Importante ressaltar que o Código Florestal somente permite a compensação de RL em UC para propriedades que desmataram até 1998. Contudo, o órgão não apresentou resposta satisfatória às demandas crescentes de compensação que foram aparecendo. Até setembro de 2007, só haviam sido liberadas no máximo cinco compensações de RL em UCN pela SEMA (entrevistado 1; informações obtidas na SGF/ SEMA em set./2007).

b) *Questão fundiária mal resolvida*: o estado, não fugindo à regra da Amazônia Legal, tem ainda muitos problemas fundiários. Isso significa áreas de posses e grilagem de terras. Mas também significa matrículas de propriedades mal dimensionadas, sem pontos suficientes para poder interpretar seus limites. Todos esses problemas, que foram sendo acumulados ao longo dos anos de ocupação do estado, vieram à tona com o Licenciamento Ambiental, pois havia necessidade de confrontar a área da matrícula com a área real da propriedade.

Para as propriedades que tinham escritura e matrícula era mais fácil se houvesse algum excedente; a FEMA até tolerava no início um excedente de 15% no valor da matrícula. No entanto, o maior problema se deu com as áreas de posse. Tanto em propriedades com matrículas, quanto em posses, o Código Florestal prevê o dever de se deixar RL e APP. Mas como fazer em caso de desmatamento? Segundo o ex-coordenador do Sistema, “o Código Florestal dá o direito a quem é posseiro de ter uma autorização de desmate”. Ele argumenta que a pessoa, para possuir um título definitivo, necessita fazer

benfeitorias na propriedade. “Se você retira o direito de desmatar legalmente, como se dá um título a uma pessoa que desmatou ilegalmente?” (entrevistado 1). Já o promotor do MP argumenta que o objeto a ser licenciado é a atividade na propriedade e que isso pode ser possível na posse, no entanto isso não pode ser “peça” para justificar a posse definitiva da propriedade, e “o palco para resolução desses problemas fundiários é no judiciário e não no Órgão Ambiental” (entrevistado 4). Esse ainda é um problema em aberto e, atualmente, (2007) a Sema não autoriza desmatamento em áreas de posse. No entanto concede a Licença Ambiental.

c) Licenciamento de pequenas propriedades e assentamentos rurais: a partir da assinatura do segundo Pacto Federativo no final de 2005, a SEMA ficou responsável por licenciar as propriedades de todo estado, independente do tamanho. Assim, instalou-se mais um problema: dificuldades/falta de condições financeiras para o pequeno e médio proprietário custear um projeto de licença ambiental e resolução dos possíveis passivos existentes nas pequenas propriedades. Segundo uma das entrevistadas do PPG-7, uma das falhas na elaboração da política foi não se ter pensado nas pequenas propriedades. Em 2006, o OGA começou a trabalhar com o Licenciamento Simplificado para essa categoria de propriedades. Contudo, outro impasse ainda é o Licenciamento dos Assentamentos Rurais. Há uma pressão do INCRA nacional para se fazer esses licenciamentos no estado, porém o nível de irregularidade fundiária e ambiental é grande empecilho para a tramitação do processo. Até 2007, havia somente um Licenciamento de Assentamento Rural proveniente de Reforma Agrária aprovado (Assentamento Ena II, no município de Feliz Natal). Esses três problemas, que já existiam, mas que se tornaram mais evidentes a partir do licenciamento, não são objetos de análise em separado, mas serão comentados ao longo do trabalho.

5.6 CONCLUSÃO

O problema dos desmatamentos e queimadas entra de fato na agenda política do estado do Mato Grosso com a assinatura do Pacto Federativo entre MMA e FEMA- MT, em 1999. Vários fatores contribuíram com o início da descentralização da política florestal para o estado, contudo os mais determinantes parecem ter sido provocados por estímulos externos, de natureza socioeconômica, como os financiamentos e pressão política internacionais.

O objetivo principal era qualificar esses desmatamentos, já que o INPE já realizava o monitoramento quantitativo do bioma amazônico desde 1988. Assim, o grande desafio era

como elaborar um instrumento diferente do que estava sendo feito até então pelos Órgãos Federais. Era necessário que o licenciamento e a fiscalização alcançassem um estágio tecnológico semelhante ao monitoramento. Nesse sentido, o grande “salto” do programa foi montar um sistema baseado no tripé licenciamento, monitoramento e fiscalização (depois foi incluída a responsabilização), com utilização de sensoriamento remoto e sistema de informações geográficas (SIG). Essa atualização tecnológica direcionaria o futuro do instrumento.

A partir do uso da tecnologia, haveria uma facilidade para se evidenciar quais eram os desmatamentos legais e ilegais ocorridos dentro do estado. A informação sobre a propriedade seria levada para o estado pelo produtor via Licenciamento Ambiental Único.

A elaboração desse instrumento contou basicamente com a burocracia local e com um suporte financeiro e conceitual do SPRN (PPG-7/ MMA). O apoio político do governador Dante de Oliveira fortaleceu a implantação, contudo, não obstante o processo de descentralização, esse instrumento de política pública não foi discutido de forma coordenada com a população, nem mesmo com os produtores rurais, atores-alvo da política. Essa falha gerou posteriormente conflitos e falta de legitimidade no processo. Contudo, ainda persiste a controvérsia sobre a possibilidade de implementar políticas públicas com caráter mais restritivo ao setor privado com uma ampla discussão.

Outros conflitos que apareceram nessa etapa de elaboração e implementação da política foram com o IBAMA, que, confirmando a literatura sobre descentralização, sentiu-se ameaçado com a perda de poder.

A implementação do Programa ocorreu por meio de campanhas de fiscalização de queimadas, pelas quais os produtores eram notificados a se licenciarem. As áreas atingidas pelas campanhas extrapolaram bastante a área piloto inicial (região noroeste), atingindo áreas mais vulneráveis naquele momento (2000-2001) como o entorno da BR163. A tecnologia dinamizou a forma de fiscalização que passou a ser um processo conduzido, auditado e, supostamente, mais eficiente que a metodologia anterior. Contudo, também houve conflitos no processo de implantação, sobretudo por causa da terceirização dos serviços de licenciamento promovida pela FEMA na época. O Órgão sofreu críticas de praticamente todas as instâncias, como IBAMA, MPE e uma avaliação posterior do MMA, não obstante tenha tido apoio da equipe do SPRN (PPG-7/MMA). A ênfase era que a empresa estava realizando atividades finalísticas e que essa deveria ser uma função do Estado. Outro argumento é que, com o tempo, a empresa deveria ter repassado a

tecnologia aos funcionários do Órgão e se retirado do processo; entretanto isso não ocorreu. Há diversos motivos para essa conduta do órgão cuja análise foge ao escopo do capítulo, mas essa atitude denota um enfraquecimento do estado na gestão ambiental.

Finalmente, mesmo tendo sido considerado um sucesso, o SLAPR nesse período e, contando com o apoio político irrestrito do governador, muitos problemas ficaram mais expostos a partir da implementação do SLAPR, que coloca o Código Florestal como uma norma que deveria ser seguida. Entre eles, os que ainda estão sem solução: o problema do passivo de Reservas Legais nas propriedades, o problema fundiário no estado e a inserção dos pequenos produtores na base do sistema.

6 DIAGNÓSTICO, DINÂMICA DE LICENCIAMENTOS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO SLAPR: OS DADOS DO SISTEMA FRENTE ÀS PERCEPÇÕES DOS ATORES SOCIAIS.

6.1 INTRODUÇÃO

O licenciamento de propriedades rurais, utilizando-se de sensoriamento remoto e sistemas de informação geográficos, dá uma transparência inédita às ações realizadas nas propriedades. A licença ambiental, nesses moldes, gerou uma drástica modificação em relação ao que se tinha antes em termos técnicos e burocráticos.

Nesse novo processo fica mais difícil burlar o Código Florestal e, finalmente, os passivos florestais, omitidos nas declarações anteriores feitas ao INCRA e ao IBAMA, poderiam ser contabilizados. Ou seja, houve um avanço tecnológico inegável que prometia uma melhoria na eficácia do monitoramento que acontecia dentro das propriedades.

A Licença Ambiental Única (LAU) é “apenas” um instrumento para implementar o que está previsto no Código Florestal. Nesse sentido, ela expõe os ativos e os passivos florestais e catalisa um processo de regularização ambiental da propriedade produtiva. A unidade de análise do licenciamento é a unidade produtiva, ou seja, a propriedade. Portanto, quanto mais propriedades no sistema, conceitualmente, mais o trabalho de gestão ambiental no estado será facilitado.

Basicamente, a maior parte das propriedades que esteve no sistema até 2006 foi inserida por meio de uma notificação oficial do Órgão Ambiental. No entanto, é interessante saber, após o período inicial, quais foram os outros motivos que mobilizaram os produtores a requererem ou não a sua Licença Ambiental.

Em termos técnicos, esse sistema pode ser considerado de vanguarda e, por isso, muitos problemas existem desde sua base digital, que conta com muitas propriedades com sobreposição virtual até a falta de cartas-imagem com uma precisão maior para se detectar detalhes importantes que ajudariam a melhorar a Gestão Ambiental pós-licenciamento (ver Cap.8).

As questões para esse capítulo se desdobram em três:

- 1) qual o perfil das propriedades licenciadas até 2006 e como isso se relaciona com os objetivos iniciais da política?

- 2) o órgão tem sido efetivo na resposta aos atores-alvo da política frente à demanda provocada pelo SLAPR?
- 3) quais os fatores que influenciam nessa demanda e como isso se relaciona com a distribuição espacial das propriedades licenciadas?

Com base nas questões apresentadas, os objetivos desse capítulo são: a) caracterizar o perfil das propriedades dentro do SLAPR; b) entender como a dinâmica de credenciamento e de liberação de licenças por meio do SLAPR se relaciona com as mudanças no Órgão Gestor c) avaliar como a formulação e a implementação da política interferiu no perfil das propriedades licenciadas; d) analisar os fatores que explicam (ou colaboram para) as diferenças em relação à quantidade de área licenciada nos municípios do estado.

6.1.1. Material e método

Para conseguir os dados empíricos, este capítulo foi realizado em duas etapas: a primeira, para a extração de dados; e a segunda, para o tratamento e análise. Para realizar a primeira etapa, os dados foram extraídos do banco de dados do SLAPR/SEMA-MT do Programa ArcMap da família ArcGis (versão 9.2). Selecionaram-se as propriedades licenciadas desde a implantação do Programa em 2000 até 2006. Optou-se somente pelas propriedades que já eram licenciadas, por causa da grande quantidade de sobreposições entre os polígonos e as propriedades. Muitas dessas sobreposições não são reais. São somente virtuais por questões relacionadas a erros na formação base georreferenciada da SEMA. Essa opção metodológica trouxe mais rigor ao trabalho, pois essas propriedades passaram pelo crivo da avaliação do Estado. Mesmo trabalhando com as propriedades licenciadas, ainda foi necessário retirar várias propriedades que estavam duplicadas na base.

Uma vez separado o conjunto de propriedades a ser analisado, foram utilizados vários outros arquivos georreferenciados para complementar as análises: os polígonos de áreas de Reserva Legal pertencentes a cada propriedade, os de tipologia vegetal e os de estradas pavimentadas. A partir disso, foi possível quantificar essas áreas dentro das propriedades e identificar a localização nos biomas do estado, bem como a distância média das principais vias pavimentadas do estado. Para identificar o tipo de produção nas propriedades, foram utilizados arquivos *shapes*, cedidos pela empresa Globalsat, com base em imagens e

trabalho de campo da produção agrícola da safra 2006/2007 de 12 municípios, dentre os quais, quatro com maior extensão de área licenciada⁴⁰.

Na segunda etapa, utilizou-se o Programa Excel, para procedimento das análises estatísticas e gráficos e o Programa SPSS 13.0 (Statistical Package for the Social Sciences) para a Regressão Linear Multivariada que possibilitaria a análise estatística das causas que levam alguns municípios a terem mais áreas licenciadas que outros. Os procedimentos metodológicos utilizados para realizar essa regressão estão descritos em detalhes no Apêndice F.

Além desses instrumentos de coleta de dados, também foram utilizados nesse capítulo: planilhas Excel de controle interno da SEMA de entrada e saída de licenças (fornecidas pela Superintendência de Gestão Florestal); Legislação Estadual e Federal pertinentes ao tema; Relatórios de Ação Governamental (RAG) dos anos 2004 a 2007, especificamente o Programa 0181 de Gestão de Fauna e Flora; questionários e entrevistas aplicados ao responsável pela da Coordenadoria de Geoprocessamento (entrevista 1: coordenador COGEO, 21/09/2007), à ex- técnica analista de projetos da SEMA (entrevista 2 - técnica SEMA, 21/09/2007) e a 3 técnicos analistas das licenças ligados à Tecnomapas (entrevista 3, entrevista 4, entrevista 5 –, 15/09/2007) ; 44 questionários aplicados aos usuários do SLAPR, nas sede da SEMA, no mês de setembro de 2007; entrevistas com 21 representantes do setor do agronegócio na parte empírica de um trabalho com o setor da soja para o projeto Diálogos (PROJETO DIÁLOGOS, 2006).

Assim, o capítulo ficou estruturado em três seções (além da introdução e conclusão). A primeira refere-se ao perfil das propriedades, informando em linhas gerais o que havia na base até 2006. A segunda traz uma avaliação das possíveis causas e interveniências que explicam a entrada de propriedades no sistema. A terceira traz a avaliação estatística de alguns fatores que influenciam na distribuição das licenças nos diversos municípios do estado do Mato Grosso.

6.2 PERFIL DAS PROPRIEDADES INSERIDAS NO SISTEMA ATÉ 2006⁴¹

⁴⁰ Os *shapes* das áreas agrícolas foram cedidos para a pesquisa pela empresa de georreferenciamento Globalsat, localizada em Rondonópolis – MT, Brasil, que tem o mapeamento agrícola de todo estado do Mato Grosso desde o ano de 2005. Site: www.globalsat.com.br

⁴¹ Somente o item quantidade e área das propriedades inseridas no sistema que foi extrapolado até o ano de 2007.

Para caracterizar as propriedades da base do SLAPR que foram analisadas, elas foram separadas em algumas categorias, quais sejam: quantidade de propriedades licenciadas, tamanho, localização, tipo de produção e tipologia das áreas registradas dentro das propriedades por bioma.

Quantas são as propriedades cadastradas e licenciadas?

O Mato Grosso tem uma área de 90,23 milhões de hectares. Retirando dessa área as Unidades de Conservação da Natureza⁴², Terras Indígenas e núcleos urbanos, ela decresce para 73,82 milhões de hectares. Uma parte dessa área seria passível de ser utilizada para produção, levando-se em consideração as restrições estabelecidas no Código Florestal. Dentro desse universo de terras privadas, o equivalente a 21,45 milhões hectares estava cadastrado no SLAPR até o final de 2006 (Fig. 6.1).

A área média licenciada por município é de 17%, sendo que 39% dos municípios do estado tinham mais de 20% da sua área licenciada até 2006 (excetuando-se as áreas de UCN e TI dos municípios). Nesse período, apenas cinco municípios do estado ainda não apresentavam nenhuma propriedade licenciada.

Os dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006) sobre o número de propriedades rurais em atividade existentes no estado mostram que o universo de propriedades cadastradas em 7 anos de funcionamento do SLAPR (até 2007) era de 10,36% do valor total de imóveis rurais (114.148 un.), sendo a proporção de propriedades efetivamente licenciadas de 5,5%. Apesar de ser uma proporção pequena, comparando-se à quantidade de propriedades, nota-se que, quando se avalia **o tamanho** da área licenciada, esse número aumenta significativamente. Até 2006, havia uma área cadastrada e licenciada no SLAPR de 46,5% e 29,23% respectivamente em relação à área total do estado que está em atividade agropecuária (48.355.569 hectares) (IBGE, 2006). Em 2007, o número de áreas licenciadas subiu para 31,36%

⁴² Excluídas as Áreas de Proteção Ambiental (APA) que é o tipo mais flexível de Unidade de Conservação.

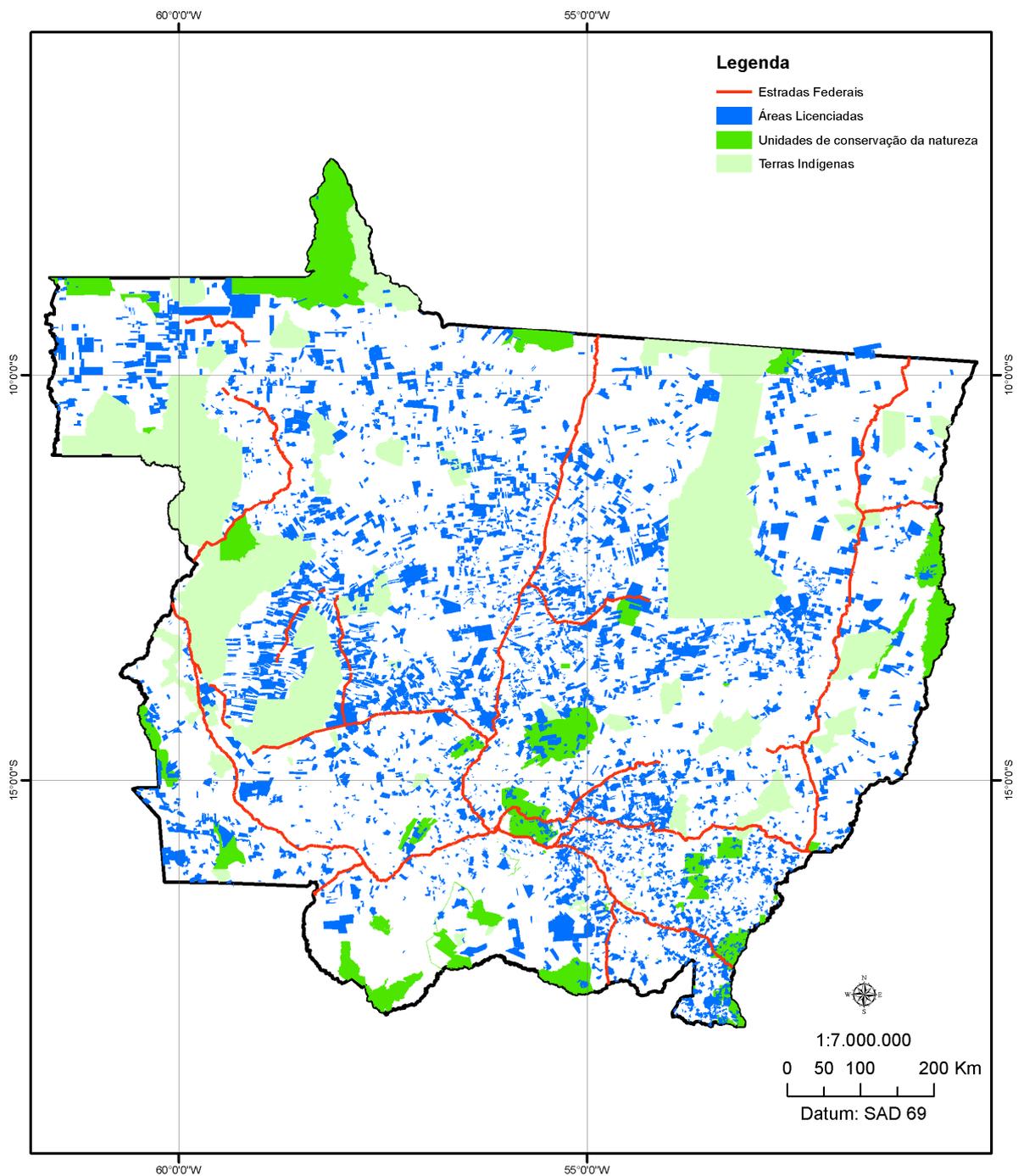


Figura 6.1. Visão geral do Mato Grosso, com Terras Indígenas, Unidades de Conservação da Natureza e propriedades do SLAPR até 2006.

Qual o tamanho das propriedades?

O Mato Grosso possui uma estrutura fundiária concentrada. Cerca de 80 a 90% da área estão concentradas em 10 a 20% das propriedades do estado (MÜLLER, 2001; INCRA, 2005). Portanto, a estratégia inicial de licenciar áreas que requeressem

autorizações para desmatamento maior que 200 hectares tinha como contexto a questão fundiária, pois grandes propriedades tendem a desmatar áreas absolutas maiores (RODRIGUES, 2004; FERANSIDE, 1993). Por isso, existe uma diferença tão acentuada quando se compara a proporção entre *número e área* de propriedades licenciadas. Isso indica que a maioria das pequenas propriedades, incluindo os assentamentos, não conseguiu acessar o licenciamento ambiental até 2006, pois os licenciamentos de propriedades menores que 200 hectares começaram a ser compulsórios a partir de 2006.

Tabela 6.1: Tamanho das propriedades licenciadas até 2006

Tamanho das propriedades (hectares)	Número de propriedades	%
menor ou igual a 200 ha.	297	5%
201 - 500 ha.	993	17%
501 - 1000 ha.	1168	20%
1001 - 1500 ha.	863	15%
Acima de 1501 ha.	2505	43%
Total	5826	100%

Fonte: Andrea Azevedo. Tese de doutorado, 2009

Até 2007 só havia um assentamento licenciado em todo estado. Isso se confirma quando observamos o tamanho das propriedades que estavam no SLAPR até 2006: 43% são propriedades maiores que 1.501 hectares e somente 5% são menores que 200 hectares (Tabela 6.1). Em média, o tamanho de propriedades licenciadas é de 2.341,70 hectares.

Num dos novos problemas gerados em consequência do SLAPR (ver capítulo 5), está o licenciamento das pequenas propriedades, pois o mesmo não foi desenhado para incluir propriedades com proporções reduzidas. Quatro aspectos são destacados nesse caso:

O primeiro aspecto, de natureza técnica, é que uma imagem com resolução adequada para licenciar uma propriedade de 20 ou 50 hectares, por exemplo, seria de 1:10.000 a 1:25.000 e hoje a imagem utilizada na SEMA, oriunda dos satélites CBERS e Landsat, tem resolução compatível com a escala de 1:100.000 (entrevista 1: coordenador COGEO, 21/09/2007). Mesmo que eles façam essa extrapolação, não é tecnicamente recomendado.

O segundo aspecto, de natureza jurídica, relacionado ao licenciamento das pequenas propriedades, é a questão fundiária. Há problemas de posse em todo estado, contudo os

pequenos produtores de assentamentos do INCRA, normalmente, demoram anos para receberem seus títulos⁴³. O Código Florestal garante a averbação da Reserva Legal em áreas de posse por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), portanto é possível o licenciamento de posse. Contudo, o licenciamento não implica em reconhecimento de direito de propriedade ou posse da terra (IN-SEMA n.1/ 06/07/07, art. 51, parágrafo I) e não implica em liberação da autorização para desmatamento na maioria dos casos. Isso implica dizer que os pequenos produtores que, em uma grande proporção, têm problemas com a documentação da posse da terra, mesmo que acessem a licença, ainda não garantem a legalidade para as atividades que envolvam corte raso.

O terceiro aspecto, de natureza econômica, é aquele ligado aos custos da licença e ao acesso ao crédito bancário. Os custos para se pagar algum técnico para fazer o projeto de licenciamento, mesmo sendo este simplificado para o pequeno produtor, ainda são altos e não há esse serviço gratuito, prestado por algum órgão de assistência (EMPAER, FETAGRI, prefeituras municipais⁴⁴, entre outros). Contudo, a falta dessa licença, em médio e longo prazos, deve dificultar o acesso ao crédito para o pequeno produtor, como já vem se apresentando para os grandes. A Resolução 3545 do Banco Central de 29/02/08 é clara diante da restrição de crédito público para aqueles proprietários que não tenham a licença ou o cadastro ambiental. Embora isso ainda não tenha acontecido como previsto na Resolução, é uma tendência comercial crescente a cobrança da quitação dos embaraços ambientais no meio rural e, nesse sentido, a licença é fundamental.

Portanto, por meio da análise dos aspectos de naturezas distintas, percebe-se que o SLAPR exclui, mesmo que involuntariamente, o pequeno produtor. E esse ainda é um problema sem resolução. Rajão e Hayes (2007), em uma análise sobre os sistemas de monitoramento da Amazônia, indicam que as partes não representadas, nesses sistemas (a exemplo dos pequenos produtores com todas suas diversidade particularidades socioeconômicas), podem significar que são “invisíveis” para o governo e, por isso, não são partes avaliadas para tomadas de decisão (p.68).

. Onde as propriedades estão localizadas?

⁴³ Embora esse fato seja sempre noticiado, o INCRA foi procurado para confirmá-lo e explicar a causa, mas a questão não foi respondida. Contudo, foi confirmada numa comunicação por correio eletrônico com um funcionário do MST (Movimento Sem Terra) do Paraná, em março de 2009.

⁴⁴ EMPAER (Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão); FETAGRI (Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Mato Grosso).

A maior parte das áreas das propriedades licenciadas está localizada em fitofisionomia de floresta (Figura 6.2). A base utilizada para esta classificação foi a mesma utilizada pelo Órgão Ambiental do MT (RADAM – Brasil)⁴⁵

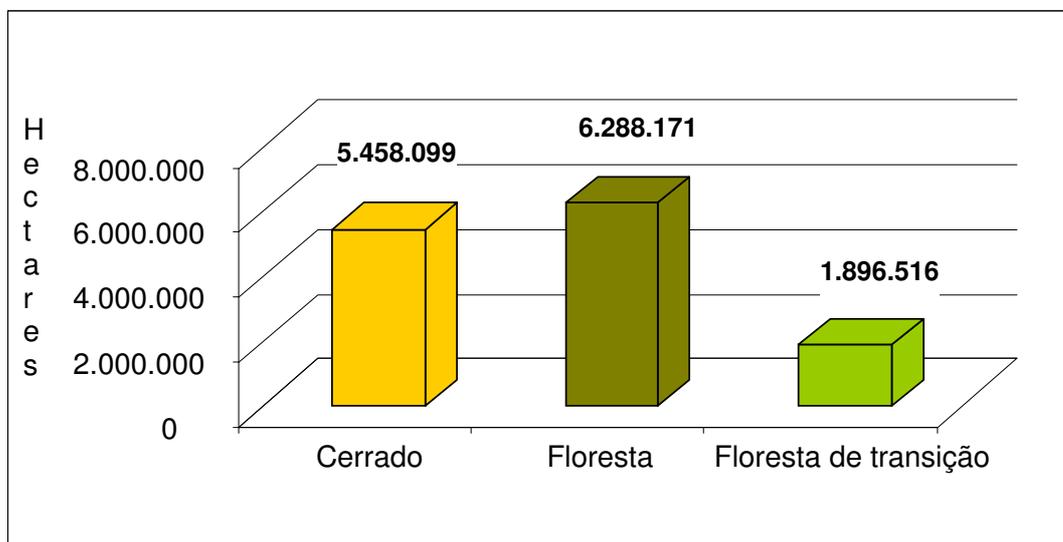


Figura 6.2: Distribuição das áreas licenciadas de 2000 a 2006 por bioma
Fonte: Andrea Azevedo. Tese de doutorado, 2009

Ainda sobre localização, a maioria das propriedades licenciadas, 56%, situa-se em até 50 quilômetros das estradas pavimentadas, reforçando a importância de estradas como vetores de desmatamento na Amazônia (CARVALHO *et al*, 2001, LAURANCE *et al*, 2001) e coincidindo com as campanhas de fiscalização e notificação para o licenciamento feitas ao longo da BR163 nos anos de 2000 e 2001 pela ex-FEMA (FEARNSIDE, 2002).

Dentre os municípios que tiveram mais propriedades licenciadas, tanto em área quanto em quantidade de licenças, nota-se uma predominância daqueles que praticam agricultura (Tabela 6.2).

Tabela 6.2. Lista de municípios em ordem crescente em quantidade de área (municípios I) e quantidade de propriedades licenciadas (municípios II).

MUNICÍPIOS I	Área lic/ área munic*	MUNICÍPIOS II	Quantidade de licenças
Alto Taquari	64%	Sorriso	175
Campo Novo dos Parecis	53%	Nova Mutum	169
Sapezal	49%	Sapezal	152
Jaciara	49%	Primavera do Leste	148
Tapurah	46%	Brasnorte	146

⁴⁵ Apesar de a base RADAM estar defasada, já que foi criada nos anos sessenta, ela ainda é utilizada para a classificação oficial de biomas. Mais recentemente começou a ser utilizada uma base do zoneamento do estado elaborado pela equipe da SEPLAM e EMBRAPA (informações SEPLAM)

Arenápolis	44%	Campo Novo dos Parecis	140
Nova Ubiratã	42%	Nova Ubiratã	125
Primavera do Leste	38%	Aripuanã	125
Alto Boa Vista	38%	Paranatinga	125
Diamantino	37%	Poxoréo	116
Alto Garças	35%	Alto Garças	115
Campo Verde	35%	Diamantino	114
Juruena	33%	Alto Araguaia	110
Brasnorte	32%	Querência	108

*Nas áreas dos municípios não estão contabilizadas Terras Indígenas, nem Unidades de Conservação da Natureza.

Fonte: Andrea Azevedo. Tese de doutorado, 2009

Qual a atividade desenvolvida pelas propriedades licenciadas?

Dentre os procedimentos para o licenciamento, pede-se ao proprietário que informe as atividades desenvolvidas na propriedade rural. Contudo, essas informações qualitativas foram perdidas, pois não eram incorporadas ao banco de dados. Somente, a partir de 2007, essa informação começou a ser computada. Utilizando uma amostra de 12 municípios, dos quais quatro estão entre aqueles com maior área relativa licenciada, foi conduzida análise que localizou espacialmente as áreas agrícolas dentro das propriedades licenciadas. O resultado mostra que, do total de propriedades licenciadas até 2006, em média, 62% desenvolvem atividade agrícola e 61% da área explorada eram ocupados com agricultura (Tabela 6.3). Segundo declaração da Associação de Produtores de Soja de Mato Grosso (APROSOJA), foi assinado um pacto com o Governo Estadual para que todas propriedades produtoras de soja estivessem dentro do SLAPR até 2010, contudo eles aguardam novas regulamentações do governo em torno do passivo ambiental (ver Cap.10).

Tabela 6.3: Atividade agrícola nas propriedades licenciadas por município.

Município	Número propriedades licenciadas	Número prop. com agricultura	% de prop. agricultura / total licenciadas	Área explorada agricult. nas propriedades licenciadas (ha.)	% da área explorada agricult. / área total licenciada
Alto Araguaia	110	34	31%	70.819,82	18%
Alto Garças	115	73	63%	83.743,34	47%
Alto Taquari	77	75	97%	68.669,74	63%
Cáceres	67	3	4%	83.406,54	5%
Campo Novo dos Parecis	140	125	89%	227.400,71	88%
Dom Aquino	59	18	31%	41.837,30	36%
Jaciara	72	47	65%	61.590,40	53%
Juruena	27	2	7%	15.103,31	1%
Nova	201	117	58%	96.910,49	83%

Ubiratã*					
Paranatinga	125	36	29%	74.658,58	26%
Querência	109	98	90%	73.487,72	77%
Sorriso	175	170	97%	131.867,21	91%
Total	1277	798	62%**	1.029.495,16	61%**

Fonte: Andrea Azevedo. Tese de doutorado, 2009

*Nova Ubiratã foi considerada com a área anterior à divisão que resultou no município de Nova Esperança do Norte.

** Esses valores representam médias aritméticas.

No entanto, considerando que o estado do Mato Grosso ocupa sua maior parte de área aberta com pecuária, a atividade que deve predominar no SLAPR deveriam ser ou ainda serão aquelas de propriedades que praticam bovinocultura.

6.3 DINÂMICA DE ENTRADA DE PROPRIEDADES NO SLAPR

Na análise da entrada dessas propriedades no sistema (Figura 6.3), vários pontos podem ser destacados:

- inicialmente (2000-2001), muito cadastramento e pouco licenciamento. Isso se deve, sobretudo, à grande quantidade de notificações feitas nas campanhas iniciais e uma resposta ainda inadequada do Órgão que passava por um momento de aprendizagem e falta de padronização dos procedimentos dos SLAPR;
- o pico dos cadastramentos e licenciamentos foi de 2002 a 2004. Nesse período, houve uma produtividade notável na liberação de licenças, sendo que a proporção entre entradas (cadastramento) e saídas (licenciamento) era alta (fig. 6.3 -B), chegando, em 2003, a 95%. Também nesse ano se registrou o maior número absoluto de autorizações para desmatamento. Segundo as entrevistas realizadas no OGA, esse grande volume de licenças pode ter duas explicações: primeira, o instrumento já estava mais conhecido do público-alvo (os produtores) e passou a ser mais procurado; segunda, as licenças eram liberadas com várias pendências que, normalmente, não eram resolvidas posteriormente (entrevista 2 - técnica SEMA, 21/09/07). Esse último aspecto acabou sendo um dos geradores da Operação Curupira, que aconteceu em 2005, comandada pela Polícia Federal, que encontrou várias irregularidades nos licenciamentos e autorizações de desmate.

Em 2005, houve uma inflexão brusca tanto nos cadastramentos, quanto na liberação de licenças. A diminuição no cadastramento tem duas prováveis razões: a primeira, porque as campanhas de notificação do OG para fazer as licenças cessou desde 2002; a segunda, porque 2005 e 2006 foram marcados pela “crise da soja”, o que pode ter dissuadido muitos produtores a não fazerem a licença por causa do custo elevado

(e pouca perspectiva de benefício). A diminuição na emissão das licenças, provavelmente, está relacionada à Operação Curupira e à extinção da Fundação Estadual de MA. Essas modificações praticamente paralisaram o Órgão no ano de 2005, conforme relato de funcionários⁴⁶ e também registros do Relatório de Ação Governamental (RAG) do mesmo ano. Segundo o Relatório, as mudanças prejudicaram todas as metas de 2005. “A partir dessas alterações, espera-se que a dinâmica do Licenciamento Ambiental retorne a sua normalidade para que, em 2006 o setor possa garantir a execução plena de suas metas programadas no PTA.” (RAG, 2005, p.41). Pelas entrevistas, percebeu-se também que, com extinção do Órgão, acompanhada da prisão de vários colegas e pelo novo comando, houve uma ruptura tanto no aspecto emocional quanto no aspecto profissional dos funcionários do Órgão. O responsável pela Coordenadoria de Geoprocessamento (entrevista1: coordenador COGEO, 21/09/2007) expressa que “a operação ‘desmanchou’ o órgão de meio ambiente”, deixando a equipe que trabalhava no SLAPR traumatizada pelo desfecho dos acontecimentos durante e após a operação. Esse período pós-Curupira afetou também a parte técnica do Sistema que não evoluiu, segundo o entrevistado.

- em 2006 e, sobretudo 2007, observa-se uma recuperação na quantidade de cadastramentos, de forma especial, estimulada pelo acesso aos Planos de Manejo Florestal que, a partir de 2006, deixou de ser competência do IBAMA para ser da SEMA-MT. Contudo, a normalidade anunciada no RAG não aconteceu na liberação das licenças, pois os valores entre 2005 e 2007 foram praticamente iguais. A proporção de licenças liberadas em relação à das cadastradas até diminuiu em 2007, ficando em 14% (Figura 6.3-B).

⁴⁶ Entrevista com o coordenador da Cogeo/ SEMA em 21/09/2007; relatado em Grupo de Trabalho sobre a mudança do Código Florestal, realizada dia 12/09/2007 em Cuiabá, durante estágio que a pesquisadora realizou no Órgão Ambiental do Estado.

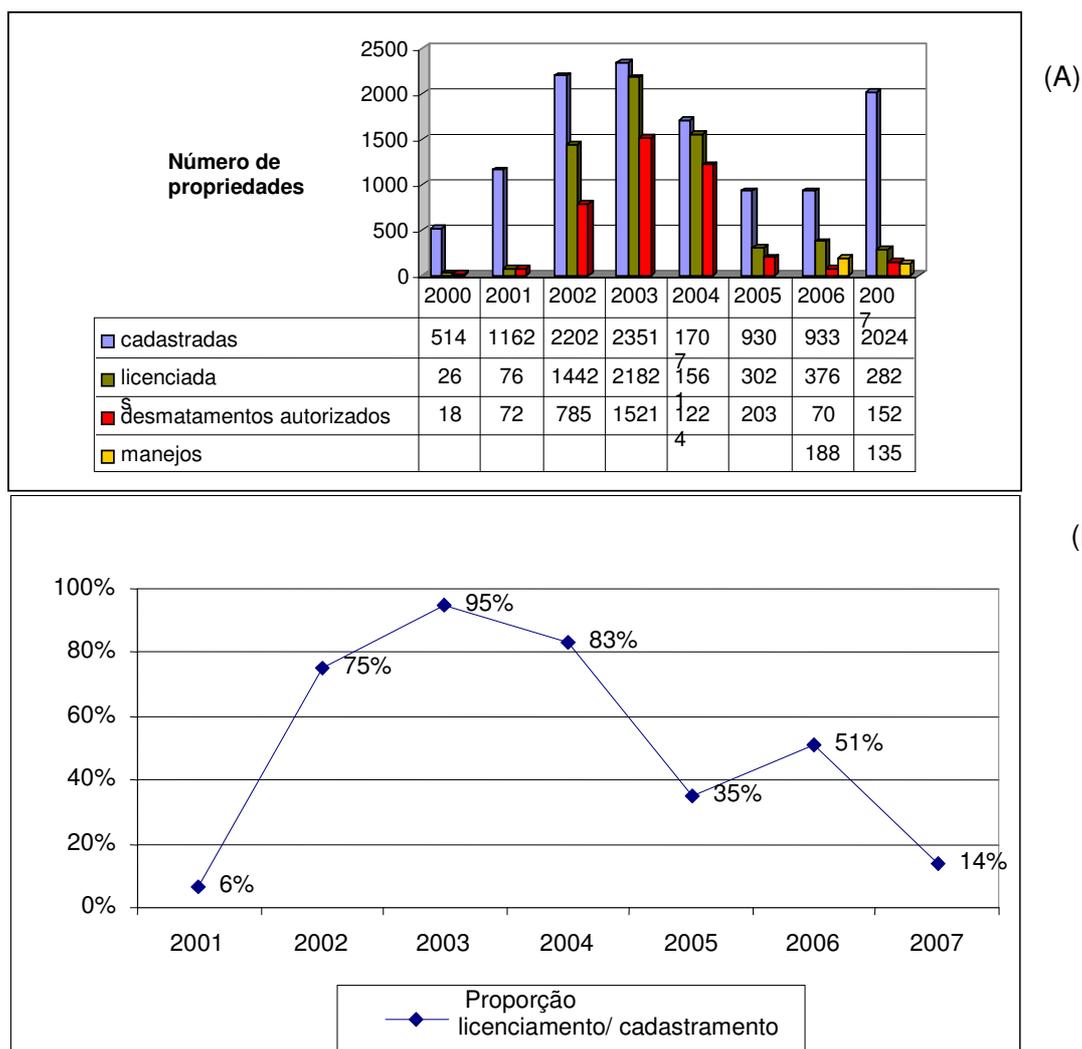


Figura 6.3. (A) Dinâmica anual de entrada das propriedades na base do SLAPR em números absolutos; (B) Proporção entre licenciamento e cadastramento até 2007.
 Nota: os dados de manejo são até setembro de 2007
 Fonte: dados obtidos da SGF/ SEMA, 2007

6.3.1 O tempo de liberação das licenças

Por que essas licenças não são liberadas com mais agilidade, se fazem parte da dinâmica das atividades econômicas com apelo relevante na economia do estado? Essa diferença temporal entre a entrada de propriedades e saídas de licenças no SLAPR atrapalha a percepção sobre a eficácia da política?

Em geral, quando os produtores rurais discorrem sobre os aspectos operacionais para se conseguir uma Licença Ambiental da Propriedade, observa-se uma queixa corrente: a demora para se obter o documento. Em entrevistas com produtores rurais, vários reclamaram com veemência do Órgão que, por um lado, exige demanda de recursos

econômicos e de tempo. A documentação, até ser obtida, tramita numa rede fragmentada de Órgãos Públicos: INCRA, cartórios, FUNAI, etc. Por outro lado, a liberação dos documentos necessários à legalização das propriedades sob o ponto de vista ambiental demora demasiadamente (PROJETO DIALOGOS, 2006). O mesmo tipo de queixa foi detectado no questionário aplicado, em setembro de 2007, a 44 usuários do Sistema, dentre os quais, engenheiros que prestam assistência ao Órgão e produtores rurais. A maioria dos usuários achava naquele momento o sistema ruim (41,88%) e o principal motivo de insatisfação era a demora no tempo da análise (82,67%).

Dado que o tempo da economia e o tempo da natureza são diferentes do tempo da burocracia, significa dizer que, se o produtor necessita fazer algum investimento em sua área como extração de madeira ou desmatamento ou plantio, ele tem um espaço temporal delimitado ao longo do ano, pois esse tipo de atividade primária está submetido aos ciclos naturais (ou pelo menos deveria estar). Exemplificando, é difícil extrair madeira e preparar/reformar a pastagem em época de chuvas. Isso acontece também com o fogo: há um período determinado para essa prática. Como todas essas atividades dependem de Licença Ambiental e há uma demanda muito maior do que a resposta do Órgão, a consequência é bastante intuitiva: um cenário com maior tendência à ilegalidade.

Para se ter uma idéia de quanto tempo leva para se liberar uma Licença Ambiental Única, verificou-se a diferença da data de protocolo em relação à data de liberação, contabilizada por meio das planilhas de controle interno da SGF/ SEMA. O resultado, exposto na tabela 6.4, mostra que a média de liberação entre os anos 2001 e 2007 foi de aproximadamente 234 dias ou 7,8 meses. As licenças liberadas antes de 10 dias e após 1000 dias constituem aproximadamente 4% em média do total de licenças liberadas. Esse tempo provavelmente foi aumentado após 2005, dada a relação pequena entre o que entrou e o que saiu (Figura 6.3-B). Contudo, não houve como checar esses dados, pois a partir de 2006 iniciou-se um recadastramento de todos os projetos de licenciamento, ficando esse ano como se fosse o ano de protocolo. Portanto, provavelmente, o tempo médio seria maior. Isso é reforçado pela informação dos questionários respondidos pelos usuários. Dos 44 respondentes, 45% afirmaram que havia protocolado o projeto entre um a dois anos e, para 21%, isso tinha ocorrido há mais de dois anos.

Considerando 90 dias um tempo razoável para liberação de licenças de avaliação da atividade de forma geral, verificou-se que, em média, somente 37% das LAU são liberadas nesse prazo. Todo o resto demora mais que esse tempo para ter suas atividades licenciadas. Na prática, para evitar a situação de ilegalidade comentada anteriormente, o

tempo requerido no planejamento de atividades agropecuárias que necessitassem da Licença Ambiental (i.e. queimada controlada) deveria ser feito com pelo menos um ano de antecedência, considerando um tempo médio de aproximadamente oito meses para a obtenção da licença. Caso haja algum tipo de imprevisto ou pendência maior, esse tempo tende a aumentar.

Tabela 6.4. Tempo médio gasto para se liberar um Licenciamento Ambiental Rural na SEMA-MT.

Ano	% das licenças avaliadas	Tempo médio para liberação (em dias)	% de LAU até 90 dias
2001	91%	176,52	28%
2002	99%	244,29	37%
2003	99%	198,95	52%
2004	98%	257,92	54%
2005	99%	291,18	45%
2006	100%	154,77	36%
2007	100%	313,503	8%
Média	98%	233,8761429	37%

Fonte: Superintendência Gestão Florestal. Documento de controle de liberação de licenças.

* Nesses anos houve um recadastramento na data do protocolo, e toda entrada foi considerada como se fosse de 2005 em diante. Isso pode fazer com que a média calculada seja menor do que é na realidade. Porém, o acréscimo desses dados não alterou a média de forma significativa até 2005.

Assim, embora a maioria dos usuários entrevistados considere que a Gestão Florestal melhorou sob responsabilidade da SEMA em comparação ao IBAMA, eles apontam que ainda há muito o que melhorar, sobretudo, no que diz respeito à agilidade dos processos (Tabela 6.5).

Tabela 6.5 - Satisfação dos usuários com a administração da Gestão Florestal pelos órgãos competentes

Gestão florestal SEMA (atual) versus IBAMA (antigo)	%	justificativa para as respostas*	%
Melhorou	27,91	Falta agilidade	62,50
Melhorou, mas falta mais melhorias	48,84	Falta qualificação	12,50
Não houve diferença	4,65	IBAMA melhor	4,17
Piorou	18,60	Falta vontade política	16,67
Não soube opinar	0,00	Não houve mudança	4,17

* Como a justificativa para a resposta era uma questão aberta, somente 23 responderam. Esses foram os motivos elencados com mais frequência.

No entanto, também há o outro lado. A esfera institucional, legal e operacional para que se entenda esse cenário de tempo prolongado para se liberar Licenças Ambientais. Segundo as entrevistas e questionários⁴⁷ aplicados para todos os técnicos analistas de

⁴⁷ Em setembro de 2007, foram entrevistados três técnicos e, aos outros 10, foi entregue um questionário (Apêndice D) Foram ouvidos 100% dos técnicos envolvidos com a análise do licenciamento na época, ligados a CLPR/ SGF/ SEMA.

projetos de licenciamento, a maioria dos projetos gera pendência (não houve precisão de um número).

A pendência é gerada por alguma irregularidade no projeto⁴⁸. Até 2007, a causa mais frequentemente citada por projetistas era a pendência nos projetos digitais, que eram analisados sob a competência da COGEO (Coordenadoria de Geoprocessamento). Após a aprovação do projeto digital, há outra análise, e a principal causa apontada para as pendências é a falta da documentação necessária. Uma das analistas entrevistadas relatou que, por ter que exigir a documentação de acordo com a legislação/ normas em vigor na época da análise, os projetos antigos acabavam gerando muitas pendências, pois “elas [as normas] mudavam com muita frequência,” (entrevista 4 – analista Tecnomapas, 15/09/2007). Confirmando essa declaração, 27% dos técnicos responderam que o principal problema em seus trabalhos era a velocidade com que mudava a Legislação. Contudo, o principal problema, para 32% dos técnicos, foi a demora dos projetistas/ proprietários para responderem as pendências solicitadas para os projetos de licenciamento.

Para checar as mudanças nas normas legais, foram analisadas algumas Legislações e Instruções Normativas, a partir de 2005, somente na esfera estadual⁴⁹. Em 2,4 anos, entre 24/08/05 e 08/02/08, houve cinco Instruções Normativas mais relevantes, diretamente ligadas às regras para apresentação do licenciamento e mais duas menos afeitas aos procedimentos para o licenciamento, mas ligadas às autorizações para outras atividades florestais. Além disso, houve mais duas Portarias ligadas aos procedimentos do licenciamento. Uma trazia a recomendação do Ministério Público para não utilizar os instrumentos do pró-regularização, que já estava sendo utilizado conforme lei 232 (21/12/05). A outra trazia um parecer da Subprocuradoria de Meio Ambiente de MT, autorizando o uso de um procedimento de desoneração da RL que não estava sendo utilizado e que apresentava contradições em relação ao Parecer do MPE. Além disso, nesse mesmo período foram aprovadas três Legislações Complementares Estaduais, nas quais se baseavam o licenciamento (Quadro 6.1). É importante ressaltar que essas normas não se referem ao âmbito federal. Embora neste âmbito também tenha havido regulamentações que afetaram diretamente o licenciamento e seus desdobramentos.

Lei complementar 232 de 21/12/05 – altera o Código Ambiental;

Lei complementar de 233 de 21/12/2005 – cria a Política Florestal de MT;

⁴⁸Essas pendências podem estar vinculadas a problemas de todo tipo: imagem digital, documentos com sobreposição de matrículas, data da matrícula vencida, falta de publicação em periódico local, entre outras.

⁴⁹ Para um panorama completo de toda legislação em torno do SLAPR olhar APÊNDICE E

Lei complementar 245 de 06/06/06 – acrescenta dispositivos à lei 232 relacionados a regras para desmatamento;

Decreto 6974 (12/01/06) – institui TAC para APPD, RLD e locação de RL para posse;

Decreto 7349 (20/03/06) – regulamenta o Pró-regularização

Decreto 7772 de 30/06/06 – cria Câmara de Compensação Ambiental’;

Decreto 7773 de 30/06/06 – disciplina o uso da Guia Florestal;

Instrução Normativa n° 1 de 24/08/05 – procedimentos gerais para LAU; Instrução Normativa n° 1 de 06/09/05 – procedimentos gerais para LAU;

Instrução Normativa n° 2 de 01/01/06 – revoga IN de 06/09/2005

Instrução Normativa n° 1 de 01/01/06 – sobre Guia florestal;

Instrução Normativa n° 5 de 24/11/06 – procedimentos gerais para LAU;

Instrução Normativa n° 1 06/07/2007 - procedimentos gerais para LAU

Instrução Normativa n° 2 de 08/02/08 – altera IN de julho/2007

Portaria n° 100 de 27/08/07 – apresentação de cadeia dominial até origem para os licenciamentos;

Portaria n° 101 de 28/08/2007 – regulamentação sobre sobreposições de licenciamentos;

Recomendação do MP sobre os instrumentos do pró-regularização – Ação Civil Pública 115/2006;

Circular Interna 328 de 30/07/07 – sobre a desoneração de RL

Quadro 6.1 – Regulamentações ligadas mais diretamente à obtenção do Licenciamento Ambiental e a outras autorizações decorrentes dela no período de 24/08/05 a 08/02/08.

Aliada a constantes mudanças na Legislação, existe um temor dos técnicos quanto a erros ou a decisões que possam responsabilizá-los diante de qualquer intervenção do MPE ou Federal e até mesmo da Polícia Federal (Figura 6.5-A). As operações que ocorreram, a exemplo da Curupira em 2005, geraram uma “insegurança institucional” que afetou os procedimentos dessa data em diante. Percebe-se que, por trás dos números de saída de licenciamento, está refletida uma memória institucional marcada por problemas que foram muito mais profundos do que uma simples operação rotineira de polícia.

Assim, conclui-se que o problema na demora para se analisar uma licença não se encerra somente nas questões operacionais, falta de recursos humanos ou de um melhor fluxograma para circulação de licenças. Um indicador que corrobora esse argumento é o número de funcionários trabalhando na SGF *versus* a quantidade de licenças liberadas (Figura 6.6). Pelos dados dos anos 2006 e 2007, observa-se que o aumento no número de funcionários na Superintendência não representou aumento na quantidade de licenças autorizadas. Portanto, parece ser necessário um ambiente de maior segurança jurídica tanto para quem solicita o licenciamento quanto para quem o avalia.

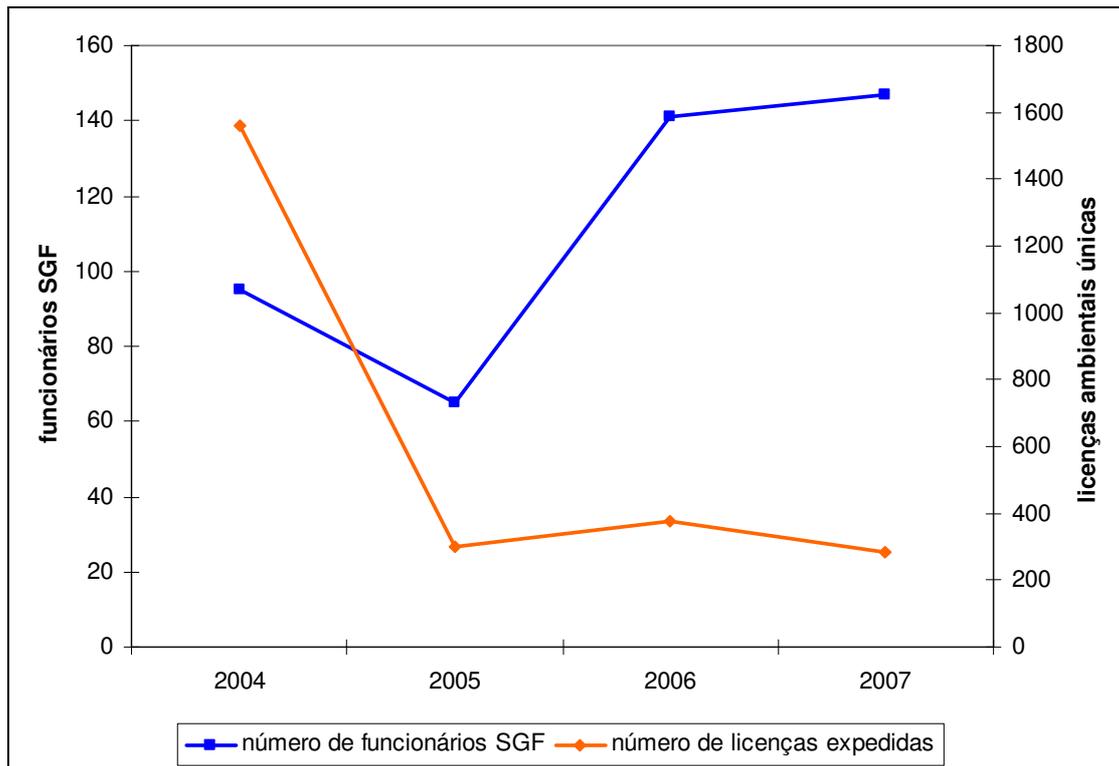


Figura 6.4 Comparação entre a quantidade de funcionários SGF e número de licenças liberadas anualmente.

Fonte: Dados da Coordenadoria de Gestão de Pessoas (Superintendência de Administração – SEMA- MT).

Outro fator que dificulta a formação dessa memória organizacional e, conseqüentemente, atrasa os processos em andamento é a alta rotatividade de funcionários no SGF, de maneira especial, a dos contratados pela Tecnomapas. Esse problema começa por quem chefia o setor. Esse setor que envolve a gestão do SLAPR teve, inicialmente, em 1999, um gestor que, junto com uma equipe, montou o Sistema (ver capítulo 5). Ele permaneceu no cargo até o final do governo Dante de Oliveira, em 2002. Após a mudança de governo, ou seja, de 2003 até 2007, sete gestores diferentes já passaram por esse setor. Ou seja, em média, cada um ficou em torno de sete meses na direção. Sobre esse aspecto, Ames e Keck (1998), após investigarem a influência da política no desenvolvimento das políticas públicas ambientais em quatro estados brasileiros (inclusive no MT), observaram que “quanto mais politizadas as agências de estado, maior a tendência às trocas dos funcionários mais capacitados, favorecendo à falta do desenvolvimento da memória institucional”(p. 15).

A alta rotatividade também atinge os funcionários que analisam os projetos. De 10 analistas da Tecnomapas que, em 2007, trabalhavam na análise de projetos, na parte documental e ambiental, seis faziam essa atividade na SEMA há menos de seis meses e, somente dois deles, há mais de dois anos. Além disso, metade desses técnicos tinha

somente um ano de tempo de graduação em Engenharia Florestal. Era visível a pouca experiência, incompatível com um cargo que exigia tantas especificidades legais. Esse fato pode ser parcialmente explicado pela terceirização dos serviços do licenciamento a uma empresa privada. A flexibilização para a admissão e demissão é muito maior, provocando essa troca constante.

Esses são problemas de caráter operacional-administrativo que, aliados a outros problemas mais subjetivos – como o temor de retaliações legais –, ajudam, ao longo do tempo, fragilizar o instrumento, gerando um descrédito em relação ao Órgão Gestor Estadual. Os ajustes necessários podem direcionar o SLAPR no caminho de um cenário de maior governança.

6.4 FATORES QUE INFLUENCIAM A QUANTIDADE DE ÁREA LICENCIADA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO

Considerando que a adesão/resposta dos produtores é um fator decisivo para o êxito do Sistema, muitas inter-relações e vinculações foram sendo feitas ao licenciamento, no sentido de estimular esses atores a se licenciar voluntariamente. No entanto, a maioria somente se licencia por indução, após o recebimento de notificação, por necessidade de converter novas áreas (após 2006 para obtenção de autorizações para manejo florestal) e por necessidade de crédito. Em relação aos estímulos para a entrada de forma voluntária ao Sistema, também se destaca o *desejo de legalidade* existente em parcela dos cidadãos em cumprir com suas obrigações cívicas (Quadro 6.2). Entretanto, alguns outros estímulos podem estar relacionados à regularização do passivo da Reserva Legal por exigência de mercado imobiliário e exigência de mercado.

Os bancos oficiais começaram a exigir esse tipo de licença para novos investimentos como no caso do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO) a partir de 2001. Para custeio e outras modalidades, entretanto, não havia essa exigência até 2008. Mais recentemente (2008/2009), há uma tendência de que as *traders* ligadas à ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) peçam licenciamento ambiental para concessão de crédito (Workshop SLAPR - Embrapa, 30/10/2007).

Como o passivo de Reserva Legal (RL) começou a ter valor econômico, a Licença Ambiental Única (LAU) começou a ser um documento que informa esse passivo para a transação de propriedades rurais. A licença, cada dia mais, tende a ter valor no mercado interno e externo, assemelhando-se a uma certificação de quitação com a legislação

ambiental. Isso pode facilitar tanto na comercialização com mercados mais exigentes, como em possíveis embargos econômicos (exemplo da moratória da soja em 2004). Também facilitaria em caso de um futuro instrumento de pagamento por desmate evitado das Reservas Legais em regiões onde 80% é exigido.

Adesão ao Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais	
Incentivos	Desincentivos
Obedecer à lei;	Monitoramento
Possibilidade de desoneração da Reserva Legal;	Custo das licenças
Acesso ao crédito;	Informação assimétrica e demora para obter a licença
Incentivos de mercado;	Custo oportunidade alto para manter a RL
Pagamento por serviços ambientais.	Atividades com poucas linhas de crédito bancário
	Continuidade da política

Quadro 6.2 – Incentivos e desincentivos para entrada no SLAPR
 Fonte: PROJETO DIALOGOS (2006)

Contudo, vários são os fatores que colaboram para a não entrada do produtor no SLAPR. Dentre os mais relevantes, estaria o alto custo oportunidade de manter a RL em 80%. Assim, o produtor não se licencia porque deverá averbar sua reserva nesse valor. Ou em caso de não ter mais a reserva, deverá recuperar a área ou compensá-la em outro local. As duas situações incorrem em custos elevados, sendo a segunda opção, quando é o caso, é a preferida pelos produtores rurais mais capitalizados. Outro fator que retarda a adesão dos proprietários de terra ao SLAPR está relacionado à atividade. Os produtores de gado, por exemplo, são menos dependentes das linhas de crédito bancário que os agricultores, portanto, não vêem na licença ambiental um documento imprescindível no mercado. Além disso, muitos produtores ainda acreditam que a Legislação irá mudar e que não haverá continuidade no licenciamento (PROJETO DIALOGOS, 2008).

Portanto, incorrendo em uma análise estatística que verifica de maneira objetiva os fatores que explicam melhor a diferença na extensão das áreas licenciadas nos municípios, definindo, de certa forma, uma geoeconomia modelada pela política ambiental, foi utilizada a regressão linear multivariada, cujo modelo teórico segue (1):

$$\hat{y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_1 + \hat{\beta}_2 x_2 + \dots + \hat{\beta}_k x_k \quad (1)$$

A linearidade da análise de regressão multivariada implica em dizer que o aumento em uma unidade dessas variáveis descritas (x_1, x_2, \dots, x_k), faz com que o valor esperado de \hat{y} varie segundo a magnitude de $\hat{\beta}_1, \hat{\beta}_2, \dots, \hat{\beta}_k$. Ao final, essa análise vai gerar uma reta que

representa uma equação. A reta da equação de regressão está melhor ajustada quando os resíduos são minimizados pela soma de seus quadrados (WOOLDRIDGE, 2007).

Com base nesse modelo, optou-se por uma análise de corte transversal, utilizando-se o ano de 2003 como base para seleção da amostra de áreas de propriedades licenciadas por município. O modelo teórico (2), aplicado ao caso estudado foi estruturado como segue:

$$Y_{al} = B_0 + B_1 \text{soja}_i - B_2 \text{gado}_i - B_3 \% \text{desm}_{02}_i + B_4 \text{cn}_i - B_6 \text{posse}_i + B_7 \text{am}_i + u$$

(2)

Onde cada variável tem o seguinte significado, importância e sinal esperado (hipótese):

Y_{al} (variável dependente) = é a quantidade de área licenciada em hectares por município no ano de 2003. Esse ano foi escolhido por ser aquele em que mais propriedades foram licenciadas dentro do período de 2000 a 2006. Essa é a variável dependente.

B₀ = constante. Faz parte do modelo de regressão linear, representando o intercepto da linha de regressão que será traçada quando as demais variáveis forem zero. Não deve ser interpretada na equação.

B_{soja} = é a área plantada de soja dentro de cada município no ano de 2003. Como a soja é uma das principais culturas agrícolas do estado, ela tem pressionado a fronteira pecuária (MARGULLIS, 2004), sua produção acontece em grande escala de maneira tecnificada e dentro de uma cadeia industrial. As propriedades agrícolas, normalmente, acessam crédito com mais frequência, sendo que algumas linhas já exigiam licenciamento em 2003. Partindo desse pressuposto, quanto maior a área de soja existente no município, maior será a expectativa de um sinal positivo em relação ao aumento de áreas licenciadas.

B_{gado} = quantidade de cabeças de gado por município em 2003. O rebanho bovino no estado do Mato Grosso é o maior do Brasil. A maioria desse rebanho ainda é criada com manejo extensivo, refletindo numa grande ocupação de terras para essa finalidade. A forma de ocupação para a bovinocultura no estado tem gerado um grande passivo ambiental, em termos de Reserva Legal e também em termos de Área de Preservação Permanente Degradadas, decorrente da dessedentação de animais que usam as margens dos córregos como área de trânsito. Aliada a essa possibilidade de altos custos para sanar os passivos ambientais, as fazendas de gado acessam menos crédito bancário, além de ser uma atividade econômica com menor rentabilidade se comparada à agricultura comercial. Daí se infere que o licenciamento das propriedades de pecuária pode não ser interessante.

Portanto, espera-se um sinal negativo dessa variável. Quanto mais rebanho em um município, menor tendência a se encontrar áreas licenciadas (essa variável pode ser enviesada pelas criações intensivas de gado, que ocorrem em propriedades que já possuem dinâmica mais empresarial e normalmente buscam a licença).

B% desm_2002 = proporção de área desmatada até 2002 em relação à área do município. Normalmente, os municípios mais desmatados têm maiores passivos ambientais e os proprietários tendem a evitar a entrada no sistema para não arcar, com os custos. Portanto, quanto mais desmatado o município, menor a quantidade de área licenciada.

Bcn= campanhas de notificação (variável *dummy*) . Em 2000 e 2001, no início do Programa, houve várias campanhas de notificação em municípios-alvo de desmatamentos ilegais e também naqueles com desmatamento mais consolidados, porém com grande passivo. Portanto, há uma forte hipótese de que esses municípios tenham uma relação positiva para o aumento de áreas licenciadas.

Bposse = áreas de posse dentro dos municípios. Como há uma dificuldade para que áreas de posse adquiram a licença e muitas delas já se encontrarem ou convertidas ou em áreas do arco do desmatamento, onde a RL é de 80%, pode haver uma tendência de que municípios com áreas maiores de posse tenham menos áreas licenciadas. Assim, espera-se um sinal negativo nesta variável em relação ao tamanho de área licenciada no município.

Bam = área do município sem UCN e TI. É uma variável de controle e mostrou uma boa correlação (Correlação de Pearson⁵⁰) com a variável dependente (R=0,677), muito embora esse valor não indique nenhuma relação de causa-efeito.

Utilizando-se o Programa SPSS 13.0, obteve-se o resultado para o modelo com um todo (tabela 6.6) e para os coeficientes da regressão, como mostrado na tabela 6.7.

A regressão foi significativa com 99% de confiança (F=18,709; valor de p=0,000). As variáveis independentes explicaram em 59,6 % a variação na quantidade de área licenciada por município ($R^2 = 0,596$). O coeficiente de correlação múltipla entre as variáveis é de

⁵⁰ Para se usar a correlação de Pearson os dados devem ser contínuos, como é o caso de todas as variáveis da regressão estudada. Por isso todas as correlações a que se referem o texto são de Pearson. A correlação de Pearson se refere à parâmetros encontrados na população.

0,772, contudo não é tão significativo quanto o coeficiente de regressão (R^2) para modelos com diversas variáveis⁵¹. Abaixo a tabela com os principais resultados sobre o modelo:

Tabela 6.6: Resumo dos principais coeficientes do Modelo:

Model	R	R ²	R ² ajustado	Erro padrão estimado
1	,772 ^a	,596	,564	,80867

a. Predictors: (Constant), rebanho bovino (unid), % desmt_até_2002, posse_propor_ib, campanhas_fisc, %soja/área_limpa, área do munic limpa (1)

Tabela 6.7 - Resultado da regressão multivariada que explica a variação das áreas licenciadas por município do estado do Mato Grosso

		Coeficientes ^a					
		Coeficientes não-padronizados		Coeficientes padronizados			
Modelo		B	Erro pad.	Beta	t	Sig.	
1	(Constant)	10,024	,469		21,383	,000	
	área do munic limpa*	1,19E-006	,000	,368	3,124	,003	
	%soja/área_limpa	,041	,010	,466	4,148	,000	
	campanhas_fisc	,542	,252	,190	2,155	,034	
	% desmt_até_2002	-3,192	,893	-,448	-3,575	,001	
	posse_propor_ib	-,020	,009	-,163	-2,159	,034	
	rebanho bovino (unid)	1,65E-006	,000	,189	1,715	,090	

a. Variável dependente: área licenciada logaritimizada

** Área dos municípios sem UCN e TI

Os coeficientes de regressão significativos com 99,9% de confiança foram: área de soja plantada em relação à área do município (sem UCN e TI) e área relativa do município desmatada até 2002; com 95,9% de confiança estão: campanha de fiscalização e área de

⁵¹ O R^2 é definido como um coeficiente de determinação (amostral) e é o indicador mais usado para medir a qualidade do ajustamento de uma linha de regressão. Isto é, mede a proporção da variação total de y aplicada pelo modelo de regressão. O R^2 varia de 0 a 1 sendo que, quanto mais próximo de 1 maior o ajustamento da equação. O R é o coeficiente de correlação. Essa medida é conceitualmente diferente do coeficiente de regressão, pois ela mede o grau de associação entre duas variáveis, não importando se uma é dependente e outra independente. Esse coeficiente não implica necessariamente qualquer relação de causa-efeito. Se situa no limite entre -1 e +1. Portanto, no contexto da regressão, R^2 é uma medida mais significativa que R. este último num modelo de regressão múltiplo é um valor duvidoso. Na presença de mais de uma variável (independente) a correlação entre Y e X_1 , por exemplo, pode dar uma impressão falsa de associação. (GUJARATI, 2006).

posse relativa do município⁵²; e com 90% de confiança está a quantidade de bovinos por município.

Dentre os sinais esperados, a única variável que não confirmou a hipótese foi gado bovino que não teve o sinal negativo, contudo tem uma influência praticamente nula na quantidade de área licenciada ($B=0,00000165$). Isso pode ser, em parte, explicado pela tendência crescente no estado de intensificação na criação bovina por meio dos confinamentos e também pela associação soja/gado, o que poderia enviesar essa variável.

Interpretando os outros coeficientes de regressão, obtiveram-se os seguintes resultados (o efeito de cada variável abaixo deve ser lido controlando pelas demais variáveis, ou seja, todos os demais valores de x , iguais a zero):

- área relativa de soja: para cada 10% que o município tem plantado com área de soja, ele aumenta 0.41% na área licenciada; essa variável confirmou a hipótese.
- campanha de fiscalização (variável *dummy*): caso o município tenha sido alvo de campanha em 2000 e 2001, ele vai ter, em média, 0,54% a mais de área licenciada que os outros que não foram alvo; essa variável confirmou a hipótese.
- proporção de desmatamento até 2002 por município: a cada 10% desmatado no município (fora áreas de UCN e TI), ele tem, em média 32% a menos de área licenciada; essa variável confirmou a hipótese.
- área de posse relativa a área total do município: a cada 10% de área de posse possui o município, ele tem, em média 0,2% a menos de áreas licenciadas; essa variável também confirmou a hipótese.

De todas as variáveis independentes, comparando-se pelo coeficiente padronizado, as que demonstraram um relacionamento mais forte com a quantidade de área licenciada no município foram: a proporção de desmatamento no município até 2002 (negativamente; $B=-0,448$) e a área de soja relativa (positivamente; $B= 0,466$).

Portanto, cabe comentar que a área de soja relativa plantada nos municípios está altamente correlacionada com seu PIB agrícola ($R=0,73$). Assim, os municípios, com maior PIB agrícola, o qual também é correlacionado significativamente com financiamentos

⁵² A Área do município utilizada nessa variável foi obtida do IBGE (Resolução N.5 de 10 de outubro de 2002). A utilização dessa área oficial se justifica porque as áreas de posse fornecidas pelo INCRA, no levantamento de 2003, não computaram áreas localizadas somente em propriedades privadas. As outras áreas utilizadas na regressão suprimiram áreas de UCN (com exceção de APA) e de TI, para poder verificar melhor o efeito das variáveis em áreas que supostamente são áreas com ocupação privada.

oriundos do FCO (Fundo Constitucional do Centro-Oeste) para desenvolvimento rural e custeio ($R=0,65$), são possivelmente aqueles com maior número de áreas licenciadas. Ou seja, a condicionalidade ao crédito é determinante para o aumento do licenciamento no estado.

É possível que as ausências de propriedades licenciadas em vários locais do estado estejam relacionadas a um passivo de RL alto, sobretudo em áreas com desmatamentos mais antigos e consolidados, como a região sudoeste e sul, e que tem na pecuária a principal atividade produtiva. Outro fator relacionado a essas ausências, ou à menor densidade de propriedades licenciadas é a questão fundiária. Esse fato pode ser indicado pelas áreas de posse que se relacionam negativamente com a quantidade de área licenciada e reforça a idéia de que a questão fundiária irregular é um empecilho para a solução dos problemas ambientais. Finalmente, é de se supor que mais campanhas de notificação poderiam ajudar no cadastramento de novas propriedades, porém é possível que o Órgão não comporte esse volume, pelo passivo grande de processos que existem esperando para serem analisados.

Portanto, é possível observar uma relação robusta entre as variáveis independentes e a variável dependente, o que reforça, os dados qualitativos encontrados nos outros capítulos da tese. É possível, por exemplo, dizer que os resultados da regressão indicam que fatores econômicos são os principais motivadores de adesão (ou não adesão) ao licenciamento. Nesse sentido, ligando esse ponto ao fato de o MT legal (ver cap. 10) ser um projeto do governo estadual que foi criado para resolver o problema de obtenção/liberação de crédito para os agricultores, consegue-se ter elementos estatísticos para entender algumas decisões que envolvem essa política pública.

6.5 CONCLUSÃO

Respondendo às questões desse capítulo, observa-se:

- quanto ao perfil das propriedades licenciadas até 2006

Até 2006, havia 46,5% de áreas registradas e 29,23% de áreas licenciadas no SLAPR; Contudo, em termos de unidades de produção (IBGE, 2006), esse número se reduz consideravelmente, 10,36% e 5,5%, respectivamente. Esse fato é causado, sobretudo, pela concentração fundiária no estado e pela meta inicial de o sistema ter priorizado as maiores propriedades nas campanhas de notificação. Em contrapartida, existe um baixo número de pequenas propriedades dentro de sistema, 5% até 2006, o que não deixa de ser prejudicial

porque há uma tendência de se ter restrição ao crédito agropecuário para propriedades sem Licença Ambiental. Isso denota pelo poder público uma falta de atenção em resolver as questões ambientais do pequeno produtor, pois o OGA não tem ainda capacidade técnica adequada para esse serviço. A maioria das áreas licenciadas está dentro da fitofisionomia de florestas ombrófilas e logo em seguida em áreas de cerrado. Há uma tendência pelas pesquisas empíricas feitas com amostras (não aleatórias) de municípios, onde a maior parte das propriedades licenciadas pratique agricultura. Além disso, a maioria das propriedades licenciadas se encontra em até 50 quilômetros das estradas federais pavimentadas.

- quanto à efetividade do órgão na resposta à demanda dos atores-alvo da política

Após 2003, verifica-se redução tanto em propriedades cadastradas como em licenciadas, embora, a queda mais drástica tenha sido verificada de 2005 em diante. Isso pode ser explicado por dois fatores principais: queda na rentabilidade das *commodities* a partir de 2004 e o fechamento da FEMA em 2005 pelo Governo Estadual. Em 2007, houve recuperação na procura do SLAPR, aumentando o número de propriedades cadastradas, o que pode ser explicado pela demanda de manejo florestal, alavancado pelo OGA a partir de 2006. Contudo, ainda permaneceu pequena a liberação de licenças até 2007. Essa baixa produtividade desmobiliza o setor produtivo na busca pela legalização (os que realmente querem se legalizar), pois o tempo das atividades econômicas não corresponde ao tempo para se obter a licença (racionalidade econômica *versus* morosidade burocrática) e causa uma grande insatisfação pelo instrumento e o Órgão, de acordo com a percepção dos usuários. Por outro lado, esse tempo prolongado para se obter a licença pode ser explicado não só por problemas operacionais e administrativos enfrentados pelo Órgão, mas, sobretudo, segundo a percepção dos próprios funcionários, por problemas ligados às mudanças frequentes das normas legais e da insegurança jurídica a que estão submetidos os analistas dos projetos.

- quanto aos fatores que influenciam a distribuição espacial das áreas das propriedades licenciadas por município

Com base na análise estatística (Regressão Linear Multivariada), as variáveis que mais explicaram a quantidade de área licenciada por município foram área de soja plantada (positivamente) e a proporção desmatada até 2002 (negativamente). A primeira é decorrente da necessidade de se obter a Licença Ambiental para garantir acesso dos agricultores ao crédito bancário, reforçando a importância dessa vinculação para o incremento da base do Órgão. A segunda se explicita pelo grande conflito que está por trás do SLAPR, qual seja, o pagamento do passivo ambiental existente em muitas propriedades do estado que ocuparam o território do estado de maneira ambientalmente insustentável, sem a mínima

preocupação com a racionalidade ecológica presente nos ecossistemas naturais. Muitas áreas com passivo estão em áreas pouco produtivas do estado e com atividades de menor rentabilidade, o que dificulta a entrada voluntária no SLAPR.

O modelo estatístico explicou em praticamente 60% a variável dependente, sendo uma relação importante que ajuda a justificar os outros dados qualitativos desenvolvidos ao longo do estudo do SLAPR.

7 RESULTADOS DO SLAPR: AVALIAÇÃO DO DESMATAMENTO DENTRO E FORA DO SISTEMA

7.1 INTRODUÇÃO

Estudos feitos pela equipe da ex-FEMA atestam que a redução do desmatamento no estado do Mato Grosso, quando comparadas às médias entre 1998-1999 e 2000- 2002, deve-se à implementação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais no Estado (SLAPR) por meio do eficaz funcionamento do tripé: licenciamento, monitoramento e fiscalização (MÜLLER, 2001; MÜLLER, 2006).

Desde a implantação do SLAPR, duas principais avaliações (institucionais) do sistema foram feitas: a) o relatório encomendado pelo Banco Mundial que avaliou o sistema até 2002 por meio de análises econométricas (CHOMITZ; KANOUNNIKOFF, 2005)⁵³. b) o relatório de avaliação do instrumento feito pelo Ministério do Meio Ambiente que utilizou a base de dados do órgão estadual e avaliou o período de 2003 a 2004 (ISA/MMA,2005).

No primeiro estudo de Chomitz e Kanounnikoff (2005), os resultados sugerem que a criação e implementação inicial do SLAPR afetaram a atitude dos proprietários em relação ao desmatamento em 2002. Segundo o relatório, os proprietários teriam reduzido o desmatamento principalmente em “áreas mais observáveis”, áreas prioritárias para a aplicação, como as próximas às rodovias e áreas com baixos remanescentes de cobertura vegetal (áreas na região Sudeste do estado, por exemplo, com desmatamento mais consolidado) em relação a outras áreas. Os autores são otimistas com a ação do programa sobre o proprietário individual.

Na segunda avaliação, feita para o período de 2003 e 2004, com ênfase em aspectos operacionais do sistema, conclui-se que o SLAPR não teve eficácia, e os desmatamentos dentro das propriedades licenciadas foi de 3.21% (sendo 1.75% dentro de Reservas Legais), excedendo a taxa de 2.15% de desmatamento ocorrido em áreas não-licenciadas. Além disso, os desmatamentos nos anos de 2003 e 2004 dentro das Reservas Legais foram praticamente seis vezes maior que em outras Áreas Protegidas, como Terras indígenas e Unidades de Conservação (ISA/MMA,2005).

⁵³ Esse estudo foi, em grande medida, uma parte da tese: KANOUNNIKOFF, S.A.W. Forest policy enforcement at the Amazon frontier: the case of Mato Grosso, Brazil. Tese de doutorado. Universidade de Heidelberg, Alemanha, 2005.

O resultado de alguns trabalhos independentes merecem destaque:

- (1) O SLAPR teve impacto inicial sobre o desmatamento em 2000. Nesse período houve, segundo os dados do INPE, um movimento de queda dessa forma de degradação ambiental no MT enquanto houve crescimento na maioria dos outros estados da Amazônia (FEARNSIDE, 2003). Esse autor comenta ainda que, mesmo com crescimento do desmatamento em praticamente todos estados da Amazônia Legal em 2002, inclusive no MT, as taxas de aumento neste estado foram bem mais modestas se comparadas às do Pará e Rondônia, por exemplo (FEARNSIDE, BARBOSA, 2003);
- (2) A tese de Kanounnikoff (2005), entretanto, apresenta resultados empíricos indicando que não houve evidência estatística entre o início do SLAPR e a redução dos desmatamentos em Áreas de Preservação Permanente (APP) de 1996 a 2002. Provavelmente, a redução de desmatamento em APP já vinha ocorrendo antes do sistema. Outra conclusão é que parece ter havido uma maior resposta de propriedades com desmatamentos superiores a 1.000 ha. em relação aos desmatamentos menores;
- (3) o terceiro e mais recente trabalho, conclui por meio da avaliação dos desmatamentos ocorridos somente em Reservas Legais nas propriedades privadas localizadas no bioma amazônico, em área de floresta, cadastradas no SLAPR até 2005, que legislação e cadastramento não são suficientes para garantir a manutenção dessas áreas dentro das propriedades. E sugere que a eficácia do instrumento somente acontecerá se aliado ao um sistema de incentivos econômicos, de forma especial ligado a transação de Reservas Legais (KAEHELE, 2007). Contudo, neste trabalho chega-se à conclusão de ineficácia somente pela análise de desmatamento em Reservas Legais e não se investigam as causas desses problemas, transparecendo que o problema do instrumento está somente na questão do alto custo oportunidade de se manter a Reserva Legal em áreas de florestas.

Esses estudos, com exceção daquele do MMA e de Kaechele, (2007) não tiveram acesso à base de propriedades licenciadas da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA, órgão gestor estadual da área de meio ambiente), com os perímetros das propriedades e das Reservas Legais. Porém, isso não lhes tira o mérito; pelo contrário, reforça a importância de estudos que utilizam os dados primários do sistema no estado

É importante destacar que o INPE e a SEMA possuem números diferentes para o desmatamento no estado, pois adotam metodologias diferentes. Enquanto os valores de desmatamentos produzidos pela SEMA demonstram dados de desmatamento em Cerrado e florestas, os valores produzidos pelo PRODES (Monitoramento do Desmatamento da

Floresta Amazônica Brasileira) do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) demonstram dados de desmatamento em florestas.

Essa discrepância, entre os dados da SEMA e do INPE, segundo Fearnside e Barbosa (2003), pode ser atribuída a dois fatores: diferença na classificação das tipologias vegetais (a SEMA considera uma área maior de floresta e transição) e data de exame das imagens. Discrepância que gera uma grande discussão em torno de metodologias mais adequadas para verificar o desmatamento na Amazônia Legal⁵⁴.

Assim, para se fazer a análise dos resultados do sistema, optou-se pelos dados produzidos pela SEMA, por duas razões: a) a avaliação é feita para todo estado e b) os dados que a Sema utiliza para as avaliações das dinâmicas de desmatamento no estado são aqueles produzidos pela própria instituição. Assim procurou-se ser o mais fiel possível metodologicamente aos instrumentos utilizados no sistema.

7.1.1 Moldura analítica

Uma das formas de se avaliar uma política pública é analisar os seus resultados. O objetivo principal desse instrumento era qualificar o desmatamento no estado entre o que era legal e ilegal, coibindo conseqüentemente o desmatamento ilegal. Portanto, a primeira questão a ser respondida diz respeito à caracterização do perfil e intensidade do desmatamento no estado do Mato Grosso. É de se esperar, portanto, que se conheçam alguns indicadores para verificar se a política tem alcançado resultados positivos:

- 1) a quantidade de desmatamentos dentro do Sistema;

⁵⁴ Tecnicamente, não existem diferenças entre os sistemas PRODES e SEMA, no que se refere a fonte de informações (imagens LANDSAT TM5), as diferenças começam a aparecer quando se avalia a forma como esta informação é tratada. Embora a metodologia do sistema SEMA detalhe nos termos de referência, tratamentos de imagens, estes tratamentos não tem sido repassados em seus produtos intermediários, transparecendo que apenas tratamentos básicos de contraste e georreferenciamento são efetuados, fortalecendo a interpretação pessoal do operador. O produto obtido atende requerimentos de exatidão compatíveis com a escala 1:100.000. Em contraposição a metodologia do INPE, passa por tratamentos e filtragens, através da aplicação do modelo linear de mistura espectral (MLME) que visa estimar a proporção dos componentes solo, vegetação e sombra, para cada pixel, a partir da resposta espectral do sensor TM5, degradando após este tratamento o tamanho do pixel para 60 metros, gerando precisão compatível na escala 1:250.000. Nos dois sistemas existe a classificação, entretanto a diferença nesta etapa também é notória, pois a SEMA adota a vetorização direta sobre a imagem, com melhor definição plástica (e facilitadora na avaliação dos processos de licenciamento - LAU), já o PRODES adota a classificação não supervisionada, seguida de processo avaliatório onde ocorre a crítica a partir da vivência do operador. Desta forma, diferenças quantitativas são encontradas nos resultados da avaliação do desmate, quando comparados os dois métodos. Contudo, devido a falta de documentação e produtos intermediários o material SEMA não pode ser reavaliado, fato que pode ocorrer com o material PRODES (MANCILLA, 2009).

- 2) a legalidade desses desmatamentos; nesse ponto, especial atenção se deve ao desmatamento em Reservas Legais, já que esse desmatamento deveria ser o primeiro a ser reduzido com o SLAPR;
- 3) a comparação dos desmatamentos fora do sistema *versus* os desmatamentos dentro do Sistema em termos quantitativos e qualitativos;
- 4) a contribuição do SLAPR para o grau de legalização do desmatamento no estado.

Chegando a esses indicadores será possível responder à segunda questão deste trabalho: em que medida o SLAPR tem conseguido alcançar os objetivos estabelecidos em sua formulação, reduzindo os desmatamentos ilegais no estado? A premissa do trabalho é que o SLAPR tem sido conduzido de acordo com seus objetivos iniciais e tem efeito demonstrativo em todo o estado.

No contexto dessa premissa, parte-se das seguintes hipóteses:

- 1- os desmatamentos ilegais dentro das propriedades licenciadas devem ser reduzidos a partir da implantação do SLAPR, tendendo a ser praticamente nulos;
- 2- o aumento progressivo na legalização dos desmatamentos do estado via licenciamento está ocorrendo;
- 3- as taxas de desmatamento deveriam diminuir no estado (fora do Sistema) após a implementação do SLAPR, sobretudo em áreas de florestas onde o desmatamento ainda não estava tão consolidado.

Este capítulo, dividido em três seções, apresenta, na primeira, uma análise dos desmatamentos ocorridos dentro das propriedades licenciadas na SEMA, com ênfase na dinâmica de desmatamento dentro das Reservas Legais; na segunda, uma comparação entre os desmatamentos ocorridos no SLAPR, no grupo controle (sem a licença) e no estado inteiro, bem como a indicação da tendência de legalização ou “deslegalização” que tem acontecido no estado; e, na terceira, aponta os biomas mais afetados pelo desmatamento e sua localização geográfica.

7.1.2 Materiais e métodos

Utilizou-se a base de dados de propriedades licenciadas na SEMA –MT entre os anos de 2000 e 2006, (não foi possível conseguir dados completos de 2007) que vem sendo formada à medida em que os produtores se submetem ao licenciamento. De um universo de

aproximadamente 8.955⁵⁵ propriedades cadastradas no banco de dados até o final de 2006, foram utilizadas 5.826 propriedades no estudo, que já estavam licenciadas até aquele momento, perfazendo um total de aproximadamente 13,6 milhões de hectares. Os vetores extraídos das imagens dessa base foram utilizadas como fonte de dados utilizando-se programas ArcGis/ ArcMap 9.2. A projeção aplicada aos arquivos foi Lambert Conformal Conic e o Sistema de Coordenadas Geográficas GCS South American1969.

Uma vez separado o conjunto de propriedades a ser analisado, foram avaliados os desmatamentos que ocorreram dentro das propriedades licenciadas entre o período de 2000 e 2007. Foram utilizados os dados de desmatamento vetorizados produzidos pela própria SEMA, pois são esses dados que o órgão utiliza para o monitoramento anual de desmatamentos. Uma comparação entre os dados de desmatamento Sema e PRODES/ INPE foi realizada em interseção com as propriedades licenciadas em área de floresta e obteve-se uma diferença de 2% a mais nos desmatamentos SEMA, sendo uma diferença pequena para esse tipo de análise.

Dentro das propriedades, para proceder à análise dos desmatamentos, estes foram separados da seguinte maneira: os desmatamentos localizados dentro de Reserva Legal (RL) foram considerados ilegais e os desmatamentos localizados fora dela foram classificados como legais ou ilegais, depois de checada numa planilha de controle interno da SEMA o quantitativo autorizado ano a ano. Portanto, não foi possível localizar espacialmente os desmatamentos legais, pois essa informação estava incompleta no meio digital, e a fonte mais fiel encontrada foi esse arquivo interno da SEMA obtido durante estágio da pesquisadora. Assim, três tipos de desmatamento aparecem na análise: a) ilegal em Reservas Legais; b) ilegal fora de Reservas Legais, mas passíveis de legalização; c) legal, quando autorizado pelo órgão.

Para analisar e comparar os desmatamentos que ocorreram fora do SLAPR (com os que ocorreram dentro) se utilizou um banco de dados cedido pelo INCRA-MT com propriedades certificadas até 2004. Desse banco de propriedades “controle”, foram retiradas todas as propriedades que também estavam dentro do sistema da SEMA, restando 666 propriedades com um área total de 2.208.030,19 hectares.

⁵⁵ A base de dados do SLAPR apresentou uma série de sobreposições (overlays) e mesmo tentando corrigir o problema, os números de quantidade de propriedades e de área devem ser analisados como uma aproximação do real.

Por fim, os dados sobre tipologia vegetal foram retirados da carta de vegetação RadamBrasil (1977-1981), com escala 1:100.000/ 1:500.000 por ser a mais confiável e completa até o momento da análise e também por ser essa a fonte de consultas da SEMA. O diagrama indicando os passos seguidos na obtenção de dados por meio das bases georreferenciadas está ilustrado no capítulo 1 em Material e Métodos.

7.2 IMPACTOS DO INSTRUMENTO SOBRE OS DESMATAMENTOS NAS PROPRIEDADES LICENCIADAS

Primeiramente, foi identificado o desmatamento dentro das propriedades totais, sem ainda saber da legalidade. Esses desmatamentos foram considerados a partir do ano de entrada no sistema, para não incorrer no erro de computar desmatamentos de anos anteriores à entrada da propriedade no SLAPR. Por exemplo, numa propriedade que se licenciou em 2005, os desmatamentos dos anos anteriores não foram computados.

Os dados obtidos dos mapeamentos, conforme tabela 7.1, foram: A (Desmatamento total em propriedades licenciadas), B (Desmatamento em propriedades após o ano de licenciamento), C (Desmatamento ilegal em RL) e D (Desmatamentos autorizados). (A) representa a conversão total de vegetação ocorrida entre 2000 a 2007 dentro das propriedades licenciadas que foi de aproximadamente 1.744.455,12 ha. Deve-se considerar que parte desse desmatamento foi autorizada após o licenciamento, e parte antes dele. A diferença entre esse valor e o desmatamento efetivamente computado após o licenciamento (B) representa o débito anterior (G). Além disso, após a entrada no Sistema, identifica-se adicionalmente outro passivo relativo à conversão ilegal em Reservas Legais (C). Assim, é possível calcular a área de desmatamento legalizável no sistema (E), que compreende uma área equivalente a 1.060.838,67 ha. após subtrair esse último passivo (C) do desmatamento efetivamente realizado nas propriedades após a entrada no sistema (B).

Por meio de dados obtidos junto à SEMA, obteve-se o valor autorizado de desmatamentos para esse período dentro dessas propriedades (D). Subtraído desse valor a quantidade autorizável (E), verifica-se a existência de um crédito (F) na quantidade de desmatamentos autorizados. Esse crédito refere-se a possíveis autorizações para conversão da vegetação que não foram utilizados total ou parcialmente⁵⁶.

⁵⁶ As autorizações referentes a 2007 podem englobar áreas que não estão na população analisada até 2006. Portanto, isso poderia aumentar um pouco esse crédito. Contudo, como a área efetivamente autorizada (área desmatada - AD) em 2007 ficou em torno de sete mil hectares, a potencial contribuição desse dado para a modificação do resultado foi avaliada como desprezível em termos da avaliação global.

Finalmente, deve-se mencionar que, não obstante apareça um crédito nominal em termos de desmatamento autorizado, existe um débito decorrente do somatório (H) do desmatamento ocorrido anteriormente à concessão da licença (G) com o desmatamento em áreas de Reserva Legal após o licenciamento (C).

Tabela 7.1: Desmatamentos efetuados e autorizados entre 2000 e 2007 dentro das propriedades licenciadas até 2006.

Cod.	Tipos de desmatamentos totais ocorridos de 2000 a 2007:	Desmatamentos em hectares
A	Desmatamento total em propriedades licenciadas	1.744.455,1210
B	Desmatamento em propriedades após o ano de licenciamento	1.420.500,4963
C	Desmatamento ilegal em RL	359.661,8200
D	Desmatamentos autorizados	1.490.300,0180
E	Desmatamento (legalizável) = (B – C)	1.060.838,6763
F	Crédito 1 = (D - E)	429.461,3417
G	Débito anterior = (A - B)	323.954,6248
H	Débito total = (G + C)	683.616,4448

Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Os dados sobre o desmatamento, anteriores ao sistema (A), devem ser compreendidos como ilegais naquele momento, sugerindo que parte dos proprietários desmataram suas áreas ilegalmente para, somente após esse evento, inserirem-se no sistema, com a possibilidade de legalizar seu passivo. Ou também pode representar propriedades que desmataram ilegalmente e, sendo alvo de fiscalização, foram notificadas a fazer o licenciamento, entrando então no sistema já com um problema legal. O que faz a segunda hipótese ter mais força é que os anos nos quais mais houve conversão ilegal antes da entrada foram justamente 2000 e 2001 (Fig.7.1), exatamente no auge das campanhas de notificação que caracterizam a implantação do sistema .

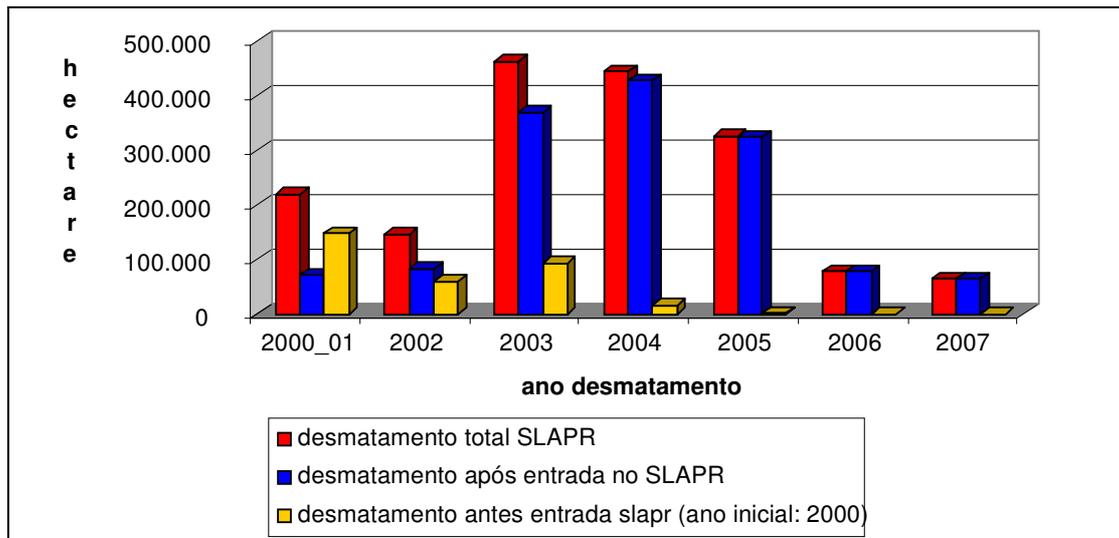


Figura 7.1 Quantidade de desmatamentos ocorridos dentro das propriedades licenciadas até 2006 (antes e depois da entrada no sistema).

Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Também existe uma situação contrária. É o caso de proprietários que não desmataram tudo o que foi autorizado na época devida, conforme mostra figura 7.3. Pela quantidade de crédito de desmatamento autorizado, essa situação teve ter sido bem comum no período analisado. Nesse exemplo retirado da base da SEMA, uma propriedade de 7.515,3 ha., localizada no município de Chapada dos Guimarães, entrou no sistema em 2002 e teve área aprovada para exploração de 999,00 ha. (o máximo permitido legalmente sem EIA/RIMA). No entanto, até 2005, havia efetuado 230,9 ha., restando-lhe um crédito de 768,1 ha. que não pode mais ser usado. Esse tipo de situação é que gera o crédito (F) observado na Tabela 7.1.

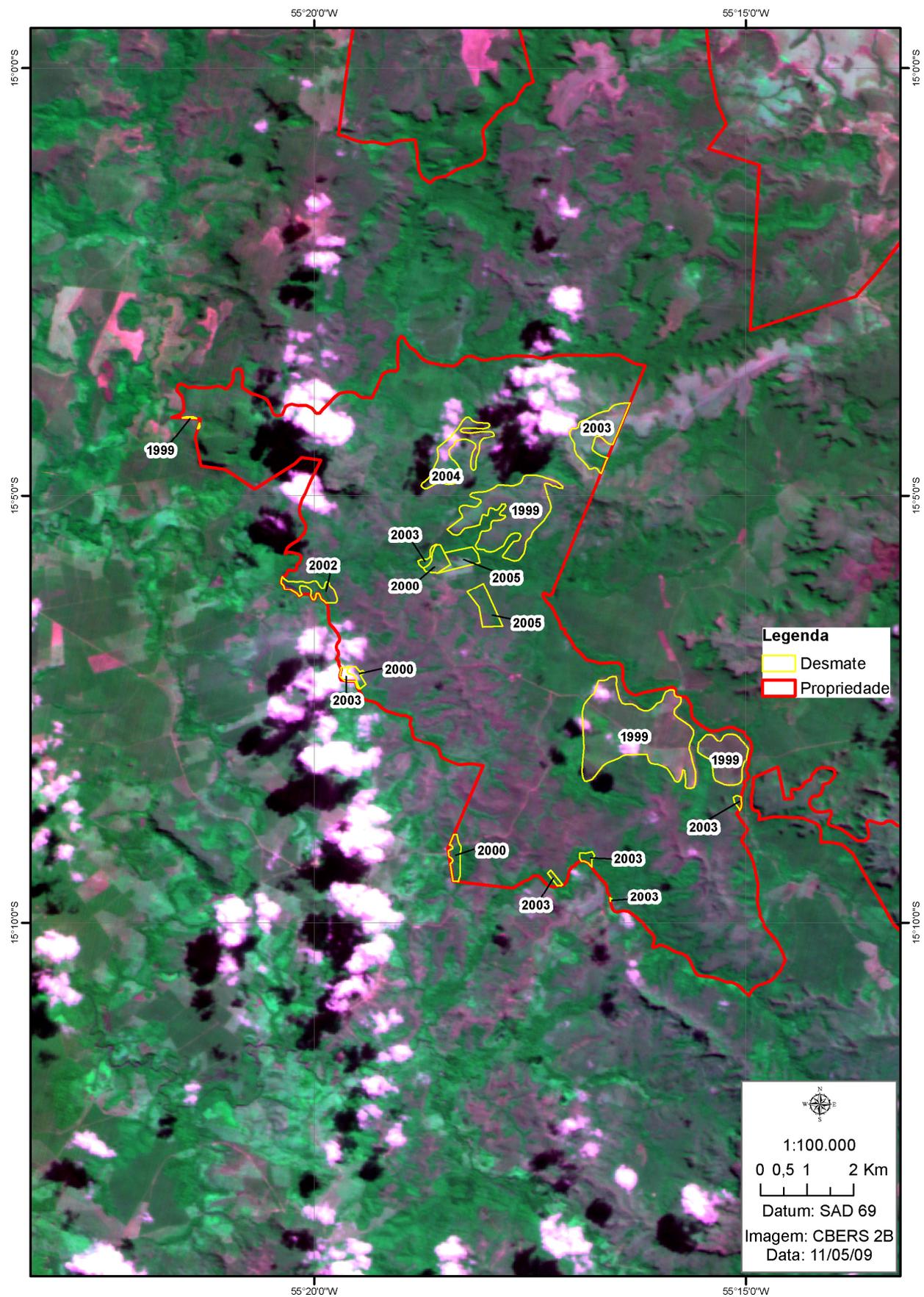


Figura 7.2: Carta imagem exemplificando propriedade licenciada que não desmatou o que lhe foi autorizado legalmente pela SEMA. Os números presentes na figura representam o ano em que cada fragmento foi desmatado.
 Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Um ponto importante para reflexão é entender a situação pela qual o crédito foi gerado: por que se resolveu não desmatar mais ou por que foram emitidas licenças de desmatamento em valores inadequados, considerando as características geomorfológicas, entre outras, do local? Um exemplo para ilustrar a reflexão é ainda a Figura 7.2. Essa propriedade que foi selecionada de forma aleatória dentre aquelas com autorização para desmatamento, pela análise rápida da figura, muito provavelmente não tinha 999 hectares de área adequada para corte raso.

Contudo, no balanço dos casos, considerando os desmatamentos gerais, poder-se-ia dizer que o sistema consegue um bom índice de legalidade nos desmatamentos legalizáveis das propriedades que vão se incorporando a ele. Não obstante, parte desses desmatamentos foi feita em RL, que não é passível de corte raso. Esse tipo é o primeiro que deveria ser reduzido com mais sensibilidade nas propriedades que entraram no SLAPR porque a multa para quem desmata em RL é maior, de 5.000 reais por hectare contra 500 reais aplicados em outras áreas fora da RL e APP (Art.51 e 52, lei 6.514/2008).

7.2.2 Desmatamentos Reserva Legal

Quando se analisam os desmatamentos em RL dentro do sistema, é importante quantificar o passivo dessa natureza que já existia quando a propriedade foi incorporada. Na segunda etapa das campanhas de fiscalização e notificação realizadas no MT, no período inicial de implementação do instrumento, as áreas priorizadas foram as da região Sul e Sudeste do estado, sendo que estas têm seu processo de produção agropecuária mais consolidado.

Desta forma, conforme Tabela 7.2, quando a proporção de RL licenciada (C) existente dentro do sistema é verificada, observa-se que já existe um déficit na entrada, em todas as tipologias de vegetação (D), se compararmos com a legislação atual que estabelece esse quantitativo (MP 2166-67/2001) (B). A tipologia que mais apresenta passivo de RL dentro do Sistema são as florestas de transição. Isso possivelmente se deve a dois fatores: a) essas áreas, antes do SLAPR, comumente eram averbadas em 20%, ou seja, com percentual para tipologia de cerrado (MÜLLER, 2006); b) depois do Sistema, essas áreas foram averbadas pelo próprio Órgão Gestor Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso em 50% de RL, permanecendo essa situação até 2005, pois, segundo o Órgão, não havia definição para essa tipologia na Legislação Federal. Isso mudou com uma definição do IBAMA no mesmo ano, passando a reserva das florestas de transição para 80% (IDEM, 2005).

A segunda tipologia com mais déficit é a tipologia de floresta. Isso também pode ser explicado ao fato de que propriedades mais consolidadas que entraram no SLAPR já tinham suas matrículas averbadas em 50% de RL ou cometeram o ilícito antes da entrada.

A Reserva Legal da tipologia de cerrado tem o menor déficit das três. Em primeiro lugar, possivelmente, porque muitas propriedades que estão no Sistema têm conversões de vegetação antigas, da época em que essa tipologia era 20%. Em segundo lugar, porque o custo oportunidade de manter esse quantitativo de RL em tipologia de Cerrado é menor; portanto, há uma facilidade maior de estar legal.

Esse déficit é aumentado (Tabela 7.2, G) quando se descontam os desmatamentos ocorridos no período de 2000 a 2007 em RL (E). Em valores relativos ao tamanho da área de RL desmatada após a entrada no SLAPR, obteve-se uma média próxima nas três tipologias, em torno de 6,6% (Tab. 7.2, F). Contudo, em valores absolutos, as florestas ombrófilas sofreram maior corte raso(210.368,53 ha).

Tabela 7.2. Desmatamentos legais e ilegais, de 2000 a 2007, por bioma, ocorridos dentro das propriedades licenciadas até 2006.

Tipologia vegetal	Áreas licenciadas (Hectares)				Desmatamentos (hectares)		Passivo global
	Área total das propriedades (A)	Área Reserva Legal com base na lei (B)	Área Reserva Legal licenciada (C)	Passivo 1 (D=B-C)	Em Reserva Legal* (E)	Proporção desmat RL/área RL (F)	Passivo 2 (G=D+E)
Transição	1.980.550,38	1.584.440,30 (80%)	804.119,17 (40,60%)	780.321,13 (39%)	55.504,49	6,90%	835.825,62 (42,2%)
Cerrado	5.445.467,36	1.905.913,58 (35%)	1.481.176,61 (27,20%)	424.736,97 (8%)	93.788,80	6,33%	518.525,77 (9,5%)
Floresta	6.216.926,98	4.973.541,58 (80%)	3.167.356,18 (50,95%)	1.806.185,40 (29%)	210.368,53	6,64%	2.016.553,93 (32,4%)
Total	13.642.944,71	8.463.895,46	5.452.651,97	3.011.243,49	359.661,82	6,60%	3.370.905,32

* Esse desmatamento em RL desconta aquele anterior à data de entrada da propriedade no sistema. Esse desconto equivale a uma redução no total dos desmatamentos em RL de 42.569,86 hectares no período entre 2000 a 2007.

Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Tabela 7.3: Desmatamentos nas propriedades fora do sistema conforme bioma antes e depois do SLAPR

Categorias	Floresta (1)	1/D	Transição (2)	2/D	Cerrado (3)	3 /D	total
Desmatamento até 1999 (A)	398.252,83	40,60%	96.671,25	24,30%	275.674,13	33,90%	770598,2 (35%)
Desmatamento 2000_2007 (B)	123.240,00	12,60%	28.579,36	7,20%	53.213,83	6,50%	205033,19 (9%)
Desmatamento Total até 2007 (C)	521.492,83	53,20%	125.250,61	31,40%	328887,96	40,40%	975631,39 (44%)
área propriedades (D)	981.831,95		398.490,17		813.507,02		2193829,1 (100%)
Área de Reserva Legal prevista (E)	784.465,56	80%	318792,136	80%	284727,457	35%	-
Área passível de autorização desmatamento (F) = (D - E)	197.366,39	20%	79.698,03	20%	528.779,56	65%	-
Déficit de RL (D) =(C - F)	324.126,44	33,10%	45.552,58	11,40%	0,00	0%	-

Fontes: Dados extraídos de *shapes* INCRA e desmatamentos de *shapes* SEMA. Elaboração da tabela: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009.

¹Esse déficit considera a legislação atual (2166-67/01) sobre Reservas Legais (80% florestas, 80% em áreas de floresta de transição, 35% cerrado).

Analisando a distribuição temporal, o período em que ocorreu maior desmatamento em RL dentro do sistema foi entre 2003 e 2005, sendo que, em relação à área de RL que foi licenciada anualmente, 2005 foi o ano em que a proporção de desmatamento foi maior (Figura 7.3).

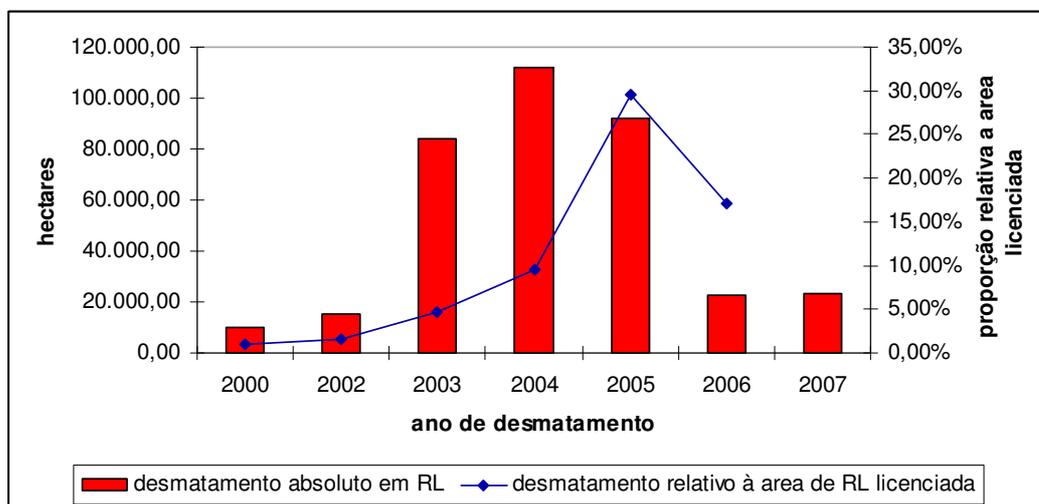


Figura 7.3 Desmatamento absoluto e relativo entre 2000 e 2007 de Reservas Legais dentro das propriedades licenciadas até 2006.

Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Outro aspecto que merece destaque é que, das propriedades licenciadas em 2005, 63% delas desmataram as áreas de RL antes de receberem a licença ambiental em comparação a 37% que desmataram após a entrada nesse mesmo ano (Figura 7.4). Com base no reconhecimento de que esses desmatamentos estão em sua maioria em áreas de florestas (Tabela 7.2), é possível formular duas hipóteses: a de que há uma tentativa de entrar no Sistema com esse déficit, principalmente, porque os custos com multa e compensação (e desoneração) de RL fora da propriedade devem ser menores que o da produção na área desmatada (MMA, 2006); e a de que seriam propriedades identificadas pela fiscalização, que não estavam respeitando o percentual de 80% previstos pela MP 2166-67/01 e foram notificadas ao entrarem no SLAPR.

A segunda hipótese novamente ganha mais força, se for considerado que quem se licenciou em 2005 levou em média 9,4 meses para receber a licença e que os anos de 2003 e 2004 foram recordes de desmatamento no estado, desde 1995.

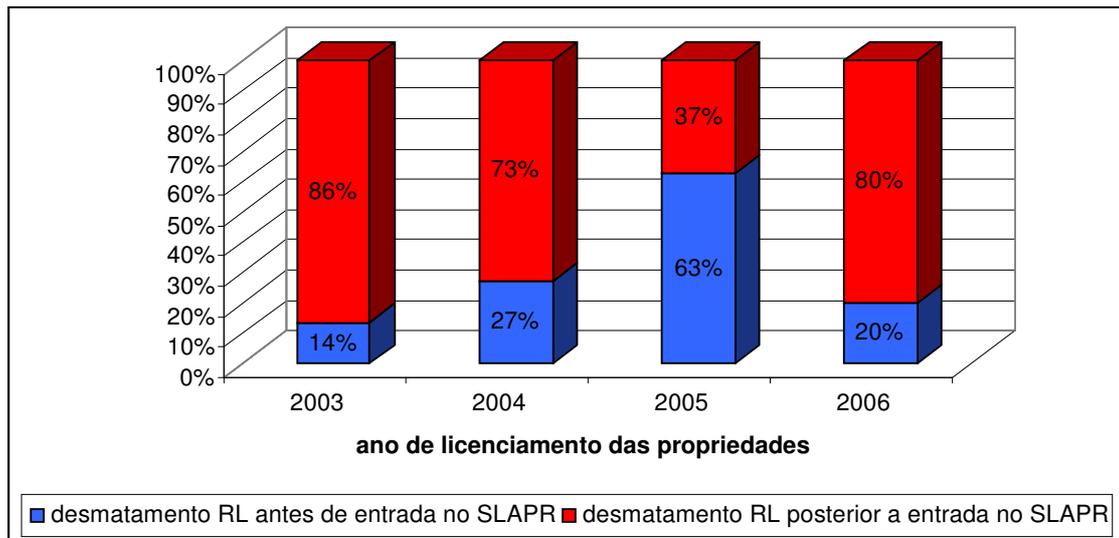


Figura 7.4 Comparação do desmatamento em Reserva Legal antes e depois da entrada no SLAPR
 Nota: para o cálculo foram considerados dois anos antes e dois depois da data do licenciamento. (Não foi considerado o desmatamento do próprio ano de entrada, com exceção do ano de 2006, por não haver dados disponíveis de desmatamento em 2008).
 Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Quando se compara a média de 6,6% de desmatamentos em RL (tabela 7.2) com outros desmatamentos em áreas protegidas no mesmo período, como as Unidades de Conservação da Natureza – UCN (1,49%) e Terras Indígenas – TI (1,60%), observa-se que há, em termos relativos, aproximadamente 4,5 vezes mais desmatamento em RL (Tabela 7.4). Isso corrobora a avaliação do ISA/MMA (2005) e reforça a idéia de que a conservação em áreas privadas, de forma especial RL, tem tido sérias limitações, inclusive dentro de um Sistema de Monitoramento como o SLAPR. Vale ressaltar que a RL tem *status* de espaço territorial especialmente protegido, conjuntamente com UCN e TI (IDEM, 2005). Contudo, a diferença caiu de 6 vezes no período de 2003 e 2004 para 4,5 vezes quando se analisa o período integral, incluindo os anos de 2005, 2006 e 2007 nos quais diminuíram muito os desmatamentos em RL (e também no estado como um todo).

Entretanto, se for comparar os desmatamentos em propriedades privadas fora do Sistema, como foi feito com as propriedades não-licenciadas obtidas pela base do INCRA observa-se que, no desmatamento total até 1999, as propriedades com tipologia de floresta e transição já possuíam um passivo em relação a MP 2166-67/01, editada pela primeira vez em 1996 (Tabela 7.3, 2º linha). Assim, após 1999 já não poderia mais ocorrer desmatamentos legalizáveis nessas áreas com exceção da tipologia transição⁵⁷. Na tipologia Cerrado, havia um crédito em 1999, mesmo com o aumento da exigência da MP para o

⁵⁷ Na tipologia transição foi permitido corte raso de 50% até 2005 (pela SEMA) e, por isso, essa tipologia não será utilizada na comparação.

valor de 35% de RL. Assim, para fins de comparação, será utilizada somente a tipologia floresta, pois essa seria a única que, certamente, após 1999, estaria sofrendo corte raso em Reserva Legal.

Comparando a média de desflorestamento em RL dentro das propriedades licenciadas em florestas (6,64%) com as propriedades fora do Sistema (12,6%), observa-se uma *variação de 89,7% a mais de desmatamentos em RL na tipologia floresta fora do SLAPR. Isso mostra que, não obstante haja desmatamento em RL dentro do SLAPR, quando se compara com áreas privadas fora do Sistema, esse valor diminui consideravelmente para área de florestas* (Tabela 7.4). Isso indica novamente que não tem havido cumprimento do Código Florestal para 80% de Reserva Legal em área de floresta (isso também foi declarado em várias entrevistas com produtores) e que o Sistema, nesse caso, mesmo falhando, tem sido mais efetivo para coibir esse tipo de desmatamento.

Tabela 7.4: Comparação da proporção dos desmatamentos em RL dentro do SLAPR (2000-2007) com outras áreas que tenham algum tipo de proteção especial em termos de conservação (fora do sistema)

Localização	% desmat/ área
RL SLAPR	6,63 (floresta ombrófila)
RL fora SLAPR (INCRA)	12,06 (floresta obrófila)
Terras Indígenas	1,59
Unidades de Conservação	1,49

Fonte: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Nota: Terras Indígenas e Unidades de Conservação abrangem também a fitofisionomia de Floresta de Transição e Cerrado

7.3 COMPARAÇÃO DOS DESMATAMENTOS DENTRO E FORA DO SISTEMA

Como foi explicitado na seção Material e métodos, uma população de 666 propriedades, com uma área de 2.193.829,14 hectares, originária da base georreferenciada do INCRA, mas sem licença ambiental, foi utilizada como grupo de controle para comparar os desmatamentos dentro e fora do Sistema (como foi feito na seção anterior para o caso da RL) (Figura 7.5).

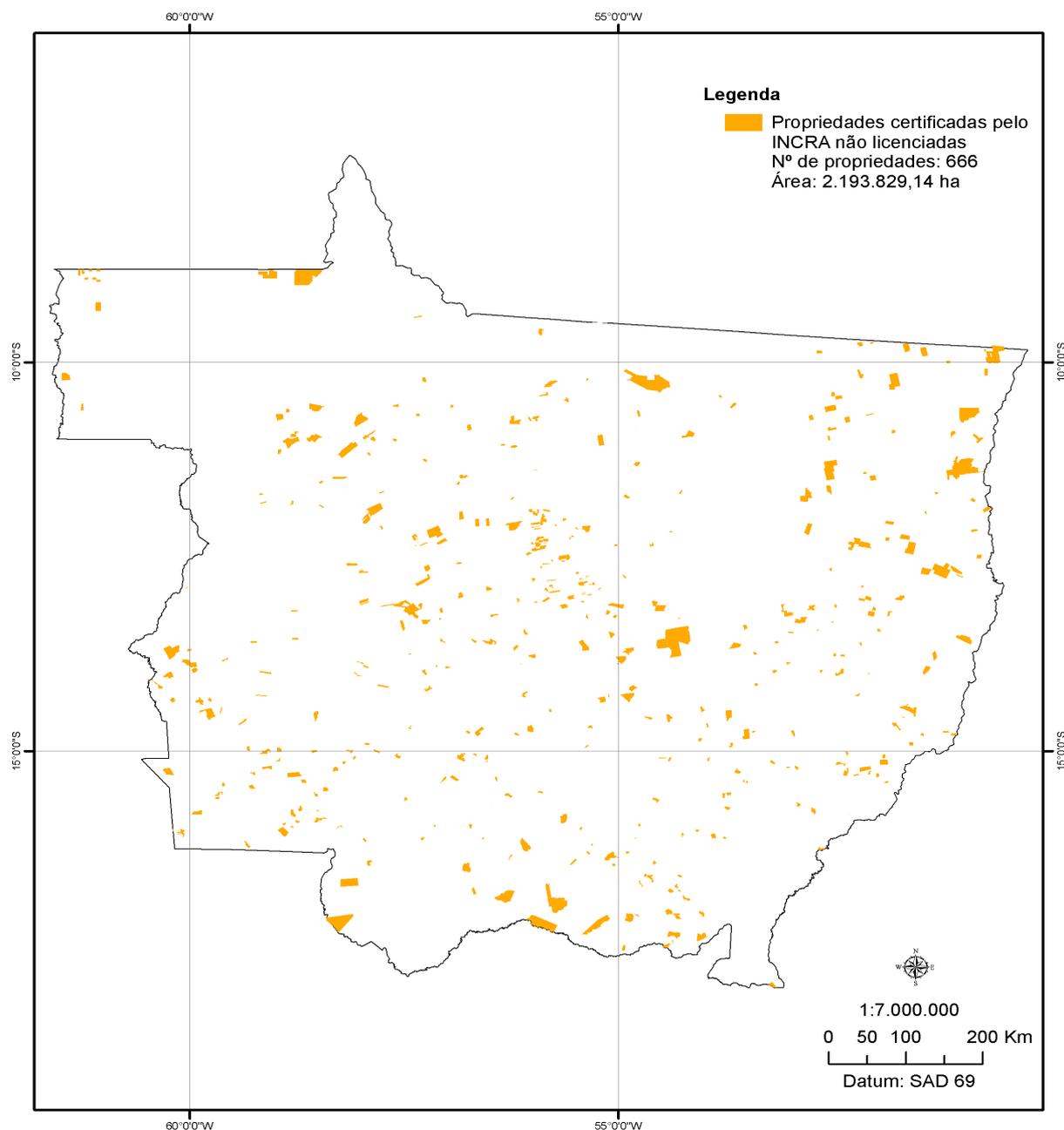


Figura 7.5: Propriedades sem licenciamento (Controle).
 Fonte: INCRA - MT, obtida em setembro de 2007.

Quando se comparam os desmatamentos totais entre os três grupos: propriedades inseridas no SLAPR; propriedades fora do SLAPR (INCRA controle); e ainda todo resto do estado subtraídas todas as outras áreas além de TI, UCN e núcleos urbanos, observa-se o resultado na Tabela 7.5.

Tabela 7.5. Comparação entre os desmatamentos do SLAPR, grupo de controle e o restante do estado.

	propr. SLAPR	propr. INCRA	MT_subtraído**
área total (ha.) (A)	13.642.786,8973	2.208.030,1853	58.859.338,5400
1995-1999*			
área desmat (B)	1.075.577,3700 há	204.775,4140	-
% desm/área prop (B/A)	7,88%	9,27%	-
2000-2007*			
área desmat (C)	1.420.500,4963***	207.154,5911	6.661.543,7396
% desm/área prop (C/A)	10,41%	9,38%	11,32%
Área desmat. acima de 200 ha (em ha) (D)	1.101.403,086***	130.516, 123	3.037.332,92
Autorizados maiores que 200 há (E)	1.335.178,59	-	-

Fonte: desmatamentos SEMA; Base digital INCRA e SLAPR (SEMA). Elaboração da tabela: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009.

Notas:

* Todos os desmatamentos abaixo de 1,0 ha. foram subtraídos.

**MT subtraído significa a área do estado sem TI, UC, núcleos urbanos e áreas do SLAPR e do INCRA da amostra.

***Esse valor significa os desmatamentos nas propriedades após a entrada no SLAPR

Os cálculos já revelaram que, no balanço geral, a quantidade de desmatamento legal equivale a maior parte do desmatamento ocorrida dentro das propriedades do SLAPR. De forma geral, as proporções desmatadas nas três populações⁵⁸ analisadas (SLAPR; INCRA; MT_subtraído) são próximas; a diferença estaria na legalidade, pois a maior parte no SLAPR é desmatamento legal (Tabela 6.5, linhas D e E). Entre as propriedades licenciadas e não-licenciadas (INCRA) há um ligeiro aumento que favorece os desmatamentos dentro do SLAPR (tabela 7.5, C/A).

Isso pode significar que os proprietários estão acessando o sistema para autorizar/legalizar seus desmatamentos e como não há uma “pré-base” com a estrutura fundiária do estado, pode haver a possibilidade de os proprietários de imóveis maiores, com várias matrículas em sua composição, estarem licenciando individualmente aquelas (matrículas) nas quais a RL era originalmente locada. Com a legalização desse desmatamento, o sistema acaba criando um “passivo legalizado” involuntariamente. Por isso, a importância da interface entre INCRA /INTERMAT e SEMA, na parceria para a legalização ambiental e fundiária.

Portanto, diante das análises feitas até aqui, pode-se dizer que:

⁵⁸ O termo população é mais adequado estatisticamente, porque a coleta dos dados não foi aleatória, isto é, essa base da Sema e do INCRA não se formaram aleatoriamente, porque houve vários critérios para entrada, como tamanho de propriedades, municípios fiscalizados, etc. Portanto, não sendo uma amostra aleatória de propriedades, não se pode fazer inferências para todas as propriedades do estado. Se utiliza o termo “população” porque se refere ao conjunto de todas as propriedades licenciadas naquele momento.

- o SLAPR apresenta grandes índices de legalidade em seus desmatamentos totais (excetuando-se aquele em RL);
- o desmatamento em Reserva Legal em área de floresta dentro do SLAPR, apesar de existir, quando comparado às áreas privadas não-licenciadas, é menor;
- os desmatamentos totais dentro e fora do Sistema, quando comparados, mostram pouca diferença quantitativa, mas têm diferença qualitativa pela legalidade.

Percebe-se que dentro do Sistema há uma propriedade crucial que é identificar os tipos de desmatamento em termos de legalidade, pois fora dele isso não é possível, ficando todos ilegais, mesmo aqueles que seriam passíveis de serem legalizados dentro das propriedades individualmente. Dessa forma, um dos objetivos iniciais do SLAPR era justamente o de legalizar os desmatamentos “legalizáveis” e punir os ilegais (basicamente em RL). Portanto, um bom indicador para verificar até que ponto tem havido uma legalização dos desmatamentos no estado é levantando a quantidade de licenças de desmatamento autorizadas *versus* a quantidade de desmatamentos ocorridos no estado.

Antes, porém; para determinar com mais precisão o que era competência da Ex-FEMA e do IBAMA em termos de quantidade de desmatamentos verificáveis até 2005, foram desagregados os desmatamentos acima de 200 hectares daqueles abaixo desse valor. O primeiro tipo, acima de 200 ha., pelo Pacto Federativo, seria competência da SEMA, e o segundo tipo, competência do IBAMA até 2006, quanto tudo ficou sob a competência da SEMA-MT (Figura 7.6-B).

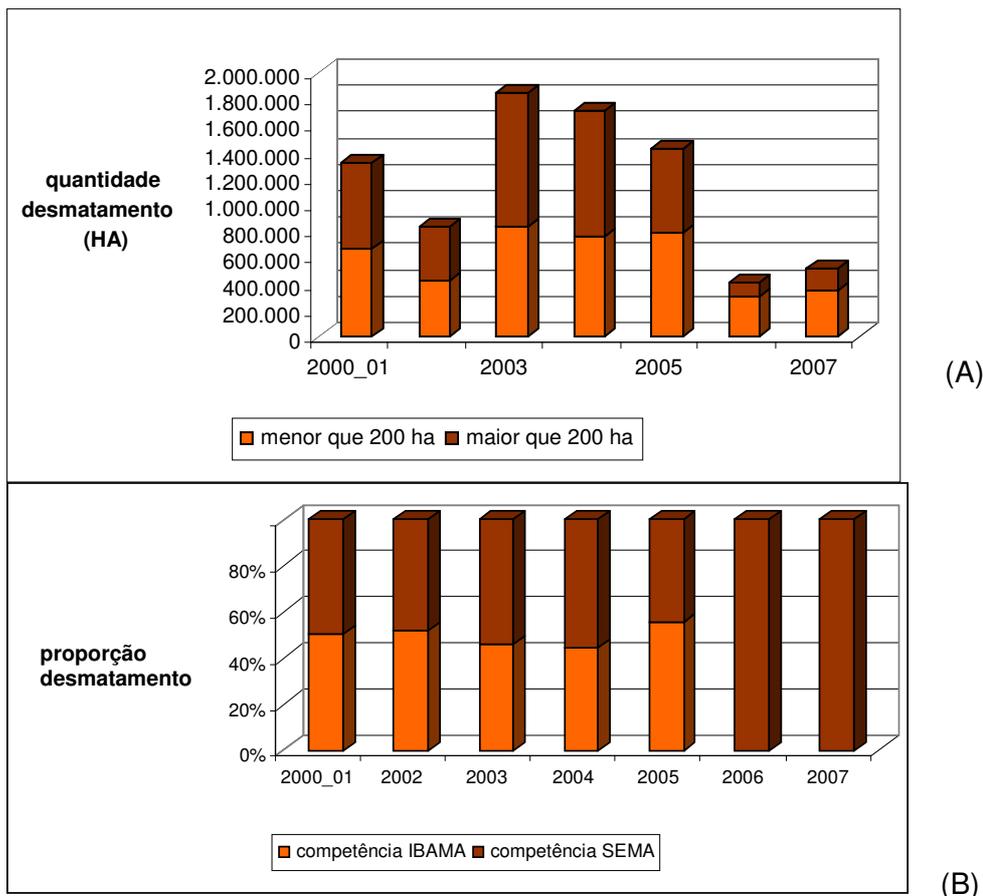


Figura 7.6 (A) Quantidade de desmatamentos maior e menor que 200 hectares no estado do MT (fora UCN e TI); (B) Proporção de desmatamentos maior e menor que 200 ha. e a competência para a liberalização da autorização para desmatamento de acordo com o ano.

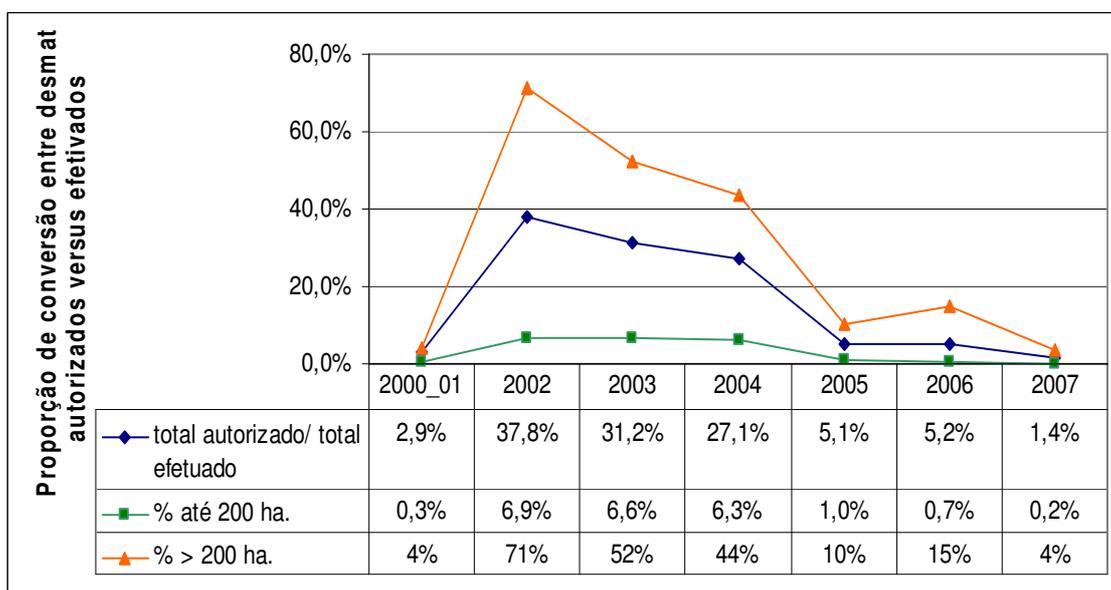
Fonte: Polígonos de desmatamento SEMA, fora os desmatamentos em UC, TI e núcleos urbanos. Além disso, foram ignorados os desmatamentos menores que 1,0 hectare. Elaboração de gráficos: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

Quando se desagregam esses desmatamentos, percebe-se que aqueles menores que 200 hectares correspondem, aproximadamente, à metade dos desmatamentos até 2005, aumentando essa proporção em 2006 e 2007 (Figura 7.6 A). Isso pode ser explicado pela dificuldade de se encontrar áreas contínuas muito grandes para serem convertidas (KANOUNNIKOFF, 2005; FEARNISIDE, 2002).

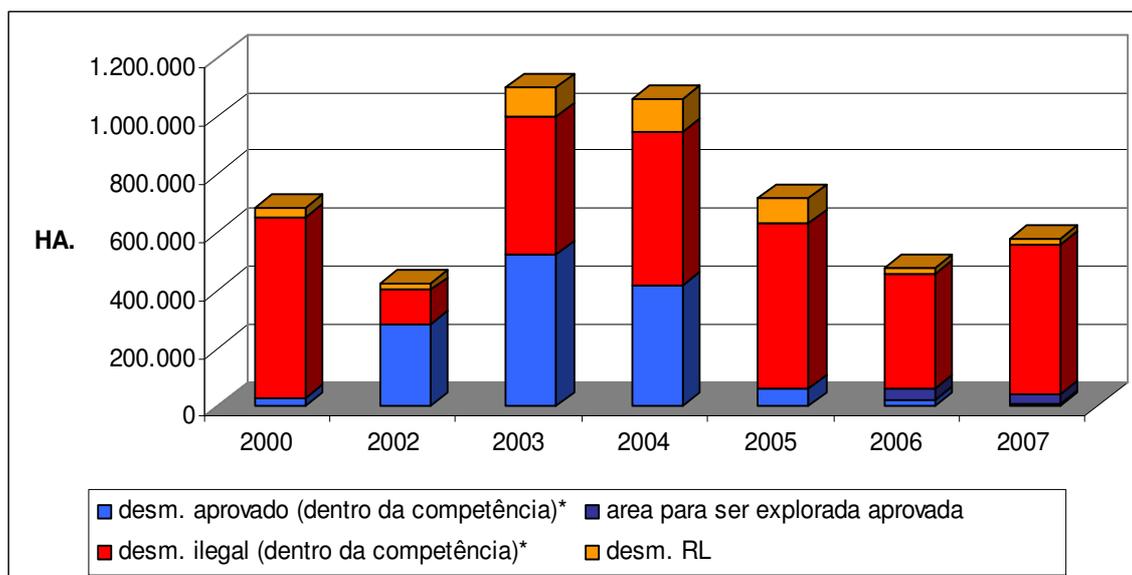
Dessa forma, simplesmente comparar todos os desmatamentos efetivados no estado com o total autorizado não é a melhor maneira de analisar a eficácia do Programa para o estado, pois era de sua competência, até 2005, somente autorizar aqueles acima de 200 hectares (apesar de aparecerem diversas autorizações abaixo desse valor). Analisados os desmatamentos, considerando todos os tamanhos, os autorizados não passam do patamar de 30% de legalidade (de 2000 a 2007).

Contudo, quando se desagregam esses desmatamentos totais, comparando-os com os autorizados maiores que 200 hectares, o cenário de legalidade muda completamente. Por meio dessa comparação, é possível observar um êxito considerável do Programa já em 2002, quando aproximadamente 71% dos desmatamentos acima de 200 ha. foram autorizados pela SEMA (Figura 7.7-A). Esse valor é bem menor para os desmatamentos abaixo de 200 ha., (6,9%) no mesmo ano, o que corresponde plenamente aos objetivos iniciais do SLAPR. Isso, em parte, deve-se à intensa campanha realizada pela antiga FEMA, notificando as propriedades a se licenciarem em 2000 e 2001. Foram visitadas, nesse período, aproximadamente 5.000 propriedades, sendo a maioria em 2001 (3.213) o que gerou 2.600 autos de infração que totalizam em torno de 11 milhões de hectares (FEARNSIDE, 2002).

Entretanto, após esse período, há um declínio constante da legalidade, chegando ao número ínfimo de 4% de autorizações para os desmatamentos em 2007 (Figura 7.8-A/B). Mesmo considerando que, em valores absolutos, os desmatamentos no estado reduziram em 2006 e 2007, o nível de legalidade é crítico diante do que houve em 2002 e, mesmo, em 2003 e 2004.



(A)



(B)

Figura 7.7 (A) Proporção de desmatamentos legais por ano, desagregado por tamanho (maior e menor que 200 hectares); (B) Qualificação dos desmatamentos sob competência da SEMA-MT ocorridos no estado.

Nota: em 2006, a autorização de todo desmatamento passou a ser competência da SEMA.

Fonte: Desmatamentos efetivados: arquivos *shape* SEMA; desmatamentos autorizados: planilhas SEMA. Elaboração do gráfico: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009.

Dos municípios-alvo da campanha de notificação de 2000, parte é localizada na região Noroeste e vários ao longo da BR 163. Esses municípios, em geral, tinham uma média de desmatamento menor (46%) se comparados aos municípios-alvo da campanha seguinte, alguns dos quais em área de fronteira de expansão agropecuária como Sinop, Aripuanã e Brasnorte. Os municípios-alvo de 2001 já possuíam 64% em média de suas áreas desmatadas até 1999, caracterizando-se por serem municípios com desmatamentos consolidados e normalmente possuidores de passivos ambientais elevados (Tabela 7.6).

Tabela 7.6: Municípios-alvo das campanhas de fiscalização em notificação da extinta FEMA em 2000 e 2001.

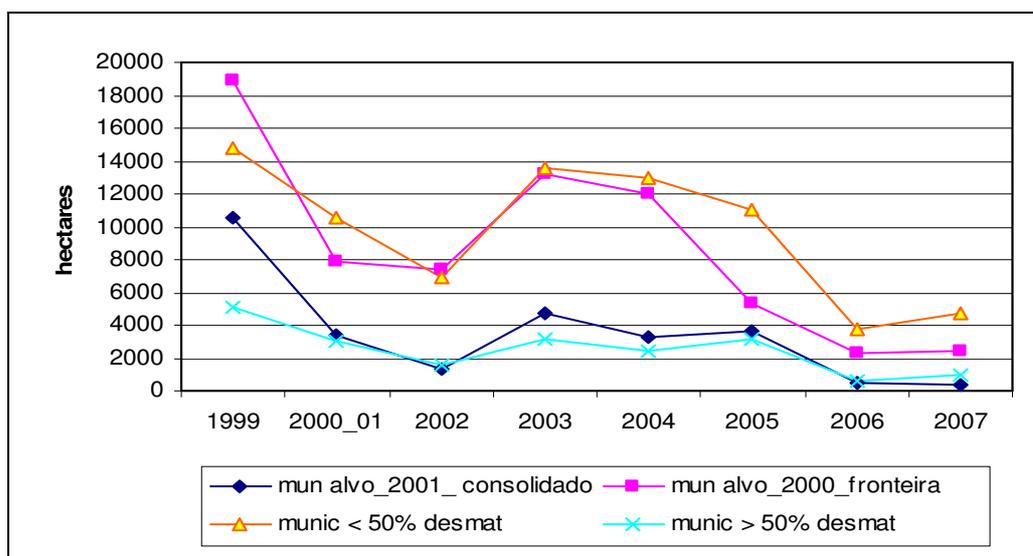
Alvos da campanha em 2000	% des até 1999	% des até 2007	Alvos da campanha 2001	% des até 1999	% des até 2007
ALTA FLORESTA	37%	48%	ALTO ARAGUAIA	53%	59%
ARIPUANÃ	8%	17%	ALTO GARÇAS	66%	71%
BARRA DO BUGRES	49%	54%	ALTO TAQUARI	79%	81%
BRASNORTE	33%	43%	DOM AQUINO	65%	69%
CAMPO NOVO DO PARECIS	65%	69%	GUIRATINGA	60%	64%
LUCAS DO RIO VERDE	68%	74%	JACIARA	73%	75%
NOVA MUTUM	46%	51%	PEDRA PRETA	71%	73%
SINOP	38%	54%	POXORÉO	53%	58%
SORRISO	63%	70%	RONDONÓPOLIS	77%	79%
CUIABÁ	41%	51%	SAPEZAL	47%	52%
DIAMANTINO	56%	62%	-	-	-
Média proporção desmatamento	46%	54%	-	64%	68%

Fonte: Entrevista Paulo Leite; KANOUNNIKOFF (2005); MULLER (2001).

Dados de desmatamento: base SEMA (foram retirados aqueles menores que 1,0 hectare e aqueles de UC, TI e núcleos urbanos). Da área dos municípios, foram excluídas as TI, UC e núcleos urbanos.

Para verificar a ligação direta com as ações de fiscalização e notificação ocorridas nos anos de 2000 e 2001, os municípios-alvo dessas fiscalizações foram comparados com os outros que não foram alvo das campanhas. Os que não foram alvo da campanha foram desagregados em dois tipos: os que haviam desmatado mais de 50% de suas áreas e os que haviam desmatado menos que isso até 1999.

Os resultados (Figura 7.8 A) demonstram que todos os tipos de municípios (fiscalizados em 2000 e 2001 ou não) reduziram, em média, seus desmatamentos, de acordo com dados da SEMA no ano de 2002. Contudo, quando se examina a variação anual, a figura mostra que os municípios-alvo tiveram um percentual de variação negativa maior, ou seja, diminuíram mais o desmatamento em relação aos outros, de maneira especial, aqueles municípios com desmatamento consolidado (Figura 7.8 B). Esse resultado coincide com os resultados de Kanounnikoff (2005). Contudo, esse dado não se mostra consistente para o período posterior, que mostra uma irregularidade entre os anos, chegando em 2006, a valores muito próximos de variação de desmatamento entre os municípios (Figura 7.9 B). Ou seja, o efeito demonstração da política nos municípios alvos de campanhas parece ter desaparecido de 2003 em diante.



(A)

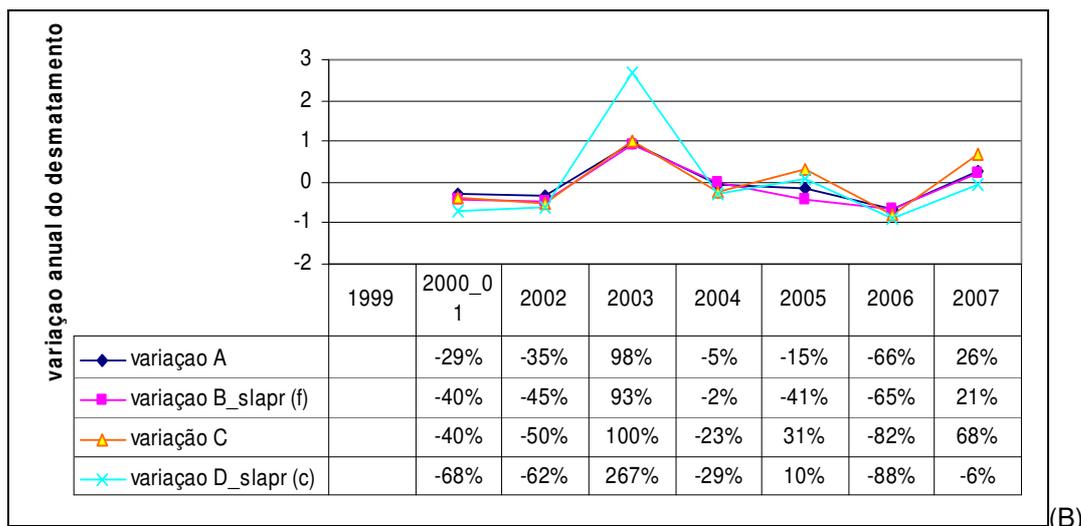


Figura 7.8 (A) Comparação quantitativa entre os desmatamentos ocorridos dentro dos municípios-alvo de fiscalização do SLAPR em 2000 e 2001 com os demais que tivessem mais e menos de 50% de suas áreas convertidas; (B) Variação entre os períodos dos tipos qualificados no gráfico A. Fonte: Shapes municípios, UCN, TI, desmatamentos oriundos da SEMA. Elaboração dos gráficos: Andrea A. Azevedo. Tese de Doutorado, 2009

7.4 CONCLUSÃO

Em relação às hipóteses levantadas no início do texto, podemos delinear algumas conclusões:

1) Sobre os desmatamentos dentro do SLAPR:

Considerando os desmatamentos totais ocorridos nas propriedades licenciadas, há um número maior de autorizações emitidas pela Sema do que efetivamente foi desmatado após a entrada do imóvel. Isso indicaria um cenário de legalidade para os desmatamentos ocorridos dentro do sistema, coincidindo com o objetivo do Programa. Contudo, como houve desmatamentos em Reserva Legal, que é o tipo no qual se esperaria a queda mais rapidamente, a hipótese de eficácia dentro do Sistema só pode ser considerada verdadeira, parcialmente.

2) Sobre o efeito demonstração do SLAPR em municípios não fiscalizados inicialmente em relação à redução dos desmatamentos:

As comparações entre desmatamentos em municípios-alvo com aqueles que não foram alvo das campanhas iniciais, quando da implementação da política, mostram que houve um efeito demonstração positivo para todo estado, reduzindo o desmatamento em várias categorias de municípios no ano de 2002. Contudo, a redução mais drástica aconteceu naqueles que foram alvo de campanhas de fiscalização e notificação em 2000 e 2001. Esse efeito de redução inicial desapareceu a partir de 2003.

3) Sobre o efeito de legalização do Programa para todo estado:

O programa inicialmente mostrou para os desmatamentos acima de 200 hectares um efeito importante de legalização em todo estado, tendo o seu pico de eficácia em 2002 (71% dos desmatamentos autorizados). Após esse período, observa-se uma redução contínua na legalização dos desmatamentos, chegando a 2007, com o valor de quatro por cento de legalidade. Isso indica perda de força/governança ao longo desses sete anos da política de controle de desmatamentos ilegais, após 2003.

Algumas outras considerações sobre os resultados desse capítulo indicam que:

Mesmo havendo um crédito de autorizações para desmatar dentro do Sistema, nesse período, os passivos das propriedades licenciadas podem estar ficando fora da base, por não haver uma pré-base fundiária que deveria servir de guia na base utilizada pela SEMA. Como o parâmetro para autorização de desmatamentos é por matrícula e não por bioma, isso gera uma situação de *déficit* de Reserva Legal por bioma (Tabela 7.2), mas sem cessar a autorização de desmatar individualmente por propriedade.

A comparação entre os desmatamentos fora do SLAPR (base INCRA) mostrou pouca diferença em relação ao quantitativo de desmatamento no período de 2000 a 2007, a diferença, portanto, estaria na legalidade; ou seja, o instrumento, analisado nesse período, não transformou a prática do desmatamento no estado (isso parece ter ocorrido de forma pontual em 2002), mas o transformou em uma prática legal, pelo menos parcialmente (fora das RL). Apesar de carecer de sustentabilidade ambiental, esse resultado atende perfeitamente ao objetivo inicial da política de qualificação (legalização) do desmatamento no estado (ver cap. 5 e cap. 9).

8 RESULTADOS DO SLAPR: AVALIAÇÃO DE ASPECTOS TÉCNICOS, ORGANIZACIONAIS E OPERACIONAIS DO SISTEMA

8.1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal do SLAPR era reduzir os valores de desmatamento ilegal no estado. Outro objetivo era utilizar a tecnologia empregada no sistema para fazer o planejamento da paisagem por meio da locação das Reservas Legais da forma mais continuada possível, na tentativa de formação de corredores ecológicos.

Pelos resultados da aplicação do sistema de 2000 a 2007, foi observado que até 2002 o êxito em relação ao que foi proposto em termos de legalização de desmatamentos foi relevante (cap. 7). Esse resultado confirmou o estudo feito por Kanounnikoff (2005) sobre a eficácia do sistema nesse período. Contudo, observou-se, após 2002, uma decrescente redução na legalização dos desmatamentos no estado, chegando ao valor ínfimo em 2007 (próximo a 4%) e ficando atrás até mesmo dos índices encontrados antes do processo de centralização, quando a liberação para autorizações de desmatamento era de competência do IBAMA⁵⁹ (BRASIL, 2004).

Assim, o objetivo desse capítulo é avaliar outros aspectos da política que possam interferir nos resultados, como o monitoramento, a fiscalização e responsabilização, elementos fundamentais no tripé que forma o SLAPR.

Para tanto, na primeira seção, será feito um breve histórico do órgão gestor do estado do Mato Grosso, com a intenção de observar sua evolução em vários aspectos, analisando o comportamento desses indicadores no desempenho do SLAPR. Na segunda seção, serão descritos alguns procedimentos e o nível tecnológico incorporados ao instrumento, nas etapas do licenciamento, monitoramento e da fiscalização/responsabilização, bem como o resultado da fiscalização e responsabilização encontrado, após 2003.

8.1.1 Material e método

⁵⁹ A área total com autorizações emitidas pelo IBAMA corresponde a apenas 14,2% e 8,7% do total desmatado na Amazônia Legal em 1999 e 2000, respectivamente (PPCEDAM, BRASIL, 2004)

Para realizar essa parte do trabalho, foram utilizadas várias fontes de pesquisa, a saber: pesquisa nos documentos da Instituição e participação em diversas reuniões durante um período de 45 dias de estágio dentro do OGA do Mato Grosso (SEMA) entre 11 de setembro e 30 de outubro de 2007; observação do funcionamento do processo também durante o estágio realizado; realização de várias entrevistas feitas com os funcionários na Superintendência de Gestão Florestal (análise do licenciamento) e na Superintendência de Ações Descentralizadas (responsável pela fiscalização).

Os entrevistados foram:

- Coordenador da COGEO (Coordenação de Geoprocessamento);
- Gerente da COGEO;
- Gerência de monitoramento de APPD (Áreas de Preservação Permanente Degradadas) técnicos;
- Gerente de Licenciamento Ambiental;
- Gerente de Inteligência;
- Superintendente de Gestão Florestal;
- Superintendente de Ações Descentralizadas;
- Superintendente de Administração.

Também foram utilizados vários documentos tais como: Relatório de Ação Governamental (RAG) dos anos de 2004 a 2007; a avaliação do SLAPR realizada pelo MMA em 2005; o Relatório Final da CPI da SEMA-MT realizada pela Assembleia Legislativa do MT; dados do relatório da ex- FEMA ao PPG7 de 2003 e de 2006. Dados obtidos dos relatórios financeiros de receitas da Coordenadoria de Arrecadação e dados da Coordenadoria de Gestão de Pessoas, ambas subordinadas à Superintendência de Administração; Plano Plurianual de 2004 a 2007.

Além disso, foram utilizadas 8 entrevistas realizadas com produtores do estado no período de 29/05 a 30/05/2008, durante o Encontro Internacional de Negócios da Pecuária (ENIPEC 2008) em Cuiabá. Metade dos entrevistados era ligada à presidência de sindicatos no estado e um deles o presidente da FAMATO (Federação de Agricultura e Pecuária do Mato Grosso). Essas entrevistas não foram compiladas. Somente algumas falas foram utilizadas numa abordagem qualitativa da análise de conteúdo.

8.2 O REDIMENSIONAMENTO DO ÓRGÃO GESTOR AMBIENTAL (OGA)

A regulamentação é base para o funcionamento de toda política pública. No entanto, a concretização dessas políticas necessita de instituições (organizações) políticas fortalecidas formadas pelo Estado com vistas ao bem coletivo, com seus órgãos executivos.

As instituições [político-administrativas] podem mudar seu papel no tempo. Às vezes instituições sem muito prestígio começam a tê-lo. Na perspectiva institucionalista, a mudança no papel das instituições podem ser um exemplo de capacidade de construção (*capacity- building*), mostrando um papel dinâmico para as instituições. Em outras perspectivas, forças políticas e sociais conduziram ao aumento do poder institucional (JOHN, 1998, p. 49).

No caso do OGA, poder-se-ia dizer que a “capacidade de construção” explica em parte a projeção do órgão, sobretudo após a implantação do SLAPR. Contudo, a influência social e política foi decisiva para a procura da descentralização. A sociedade cada dia mais exigia respostas socioambientais dos produtores e do estado que mais desmatava na Amazônia Legal. Isso numa perspectiva nacional e regional, fora as exigências e críticas internacionais que reforçavam ou estimulavam a opinião pública em geral. Com o tempo, as políticas ambientais começam a ganhar um destaque muito maior, aproximando-se de outras políticas prioritárias. Ademais, no caso do Licenciamento, questões econômicas começaram a ser relacionadas com as questões ambientais de maneira que as últimas tivessem mais notoriedade

Traçando um breve histórico o Órgão Gestor Ambiental (OGA) do Mato Grosso, verifica-se que ele foi fundado em 07/06/1983, inicialmente, com o nome de Fundação de Desenvolvimento do Pantanal (FUNDEPAN). Em 1987, essa fundação foi transformada em FEMA (Fundação Estadual de Meio Ambiente), como órgão executor da política ambiental, sendo criada a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), como órgão elaborador e gestor da política estadual de meio ambiente, voltado para atividades industriais. (PIGNATTI, 2005).

Em 1992, a SEMA é extinta e cria-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente, cujo secretário seria o então presidente da FEMA. Desde 1985, já havia o SLAP (Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras), funcionando no estado aos moldes do que foi criado em São Paulo (PIGNATTI, 2005).

Contudo, o órgão não cuidava da gestão florestal do estado até a assinatura do Pacto Federativo em 1999. Um pouco antes da assinatura do pacto a ex-FEMA, o órgão passou

por uma alteração na sua estrutura (decreto393/99). Criou-se a Diretoria de Recursos da Fauna e Flora (DRFF) que cuidaria da gestão ambiental do estado (Figura 8.1). Isso ocorreu no governo Dante de Oliveira, no início da elaboração do SLAPR.

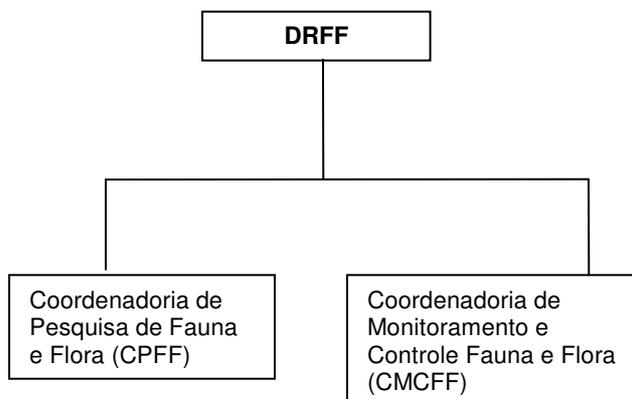


Figura 8.1 - Estrutura organizacional da diretoria que cuidava do SLAPR em 1999 e 2000.

Essa estrutura contava somente com duas coordenadorias: a CPFF, que englobava a divisão de geoprocessamento e também era responsável pelas atividades de fomento da fauna e flora, e a CMCF, que era responsável pela análise de Licenciamento e também pela fiscalização (Figura 8.1). Era uma estrutura pequena, formada por uma equipe de aproximadamente 10 pessoas (entrevista com o diretor da época)-

Em 2001, uma nova estrutura organizacional (Dec. 2633/2001) mudou a DRFF para Diretoria de Recursos Florestais (DRF) (Figura 8.2).

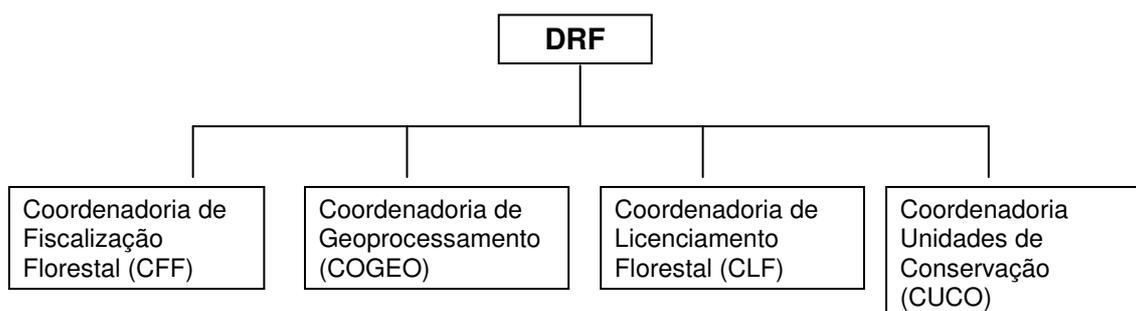


Figura 8.2 – Estrutura Organizacional da Diretoria responsável pelo SLAPR de 2001 a 2005.

Essa nova estrutura retirou de seu nome a competência para lidar com a fauna, pelo menos, aparentemente, pois ainda tinha essa função, que era exercida pela Coordenadoria de Unidades de Conservação. Assim, aumentaram duas coordenadorias nessa nova estrutura, além da reestruturação das outras duas. A diretoria continuou fazendo o monitoramento e a fiscalização inerentes ao SLAPR e incorporou formalmente o cuidado com as Unidades de Conservação da Natureza, mas o maior volume de trabalho era mesmo o Licenciamento de Propriedades Rurais e a Emissão das Autorizações de Desmate.

Nesse período, a SEMA/ DRF liberava os seguintes documentos:

- Licenciamento Ambiental Único – LAU;
- Autorização para Desmatamento – AD;
- Termo de Responsabilidade de Averbação de Reserva Legal
- Termo de Retificação de Averbação de Reserva Legal
- Termo de Compromisso de Compensação de RL - TCC
- Termo de Ajustamento de Conduta para Recuperação de Área Degradada (TAC).

O período de 2001, até metade de 2005, no qual se manteve essa estrutura, foi o mais intensivo na emissão de Licenciamentos e de Autorizações de Desmatamento na história do SLAPR. Em 2005, a FEMA é extinta e cria-se, em seu lugar, a SEMA (Secretaria Estadual de Meio Ambiente) (lei 214/2005), com uma nova estrutura e com novas competências e obrigações. A antiga DRF foi transformada em Superintendência de Gestão Florestal. Também se institui a Superintendência de Ações Descentralizadas (SUAD) que, além de coordenar os vários escritórios da Sema no estado, ainda fica responsável pela fiscalização florestal dentre todas as outras execuções de fiscalização ambiental de competência do órgão. Com essa mudança, a Superintendência de Gestão Florestal (antiga DRF) passou a funcionar quase que exclusivamente para atender à demanda do Licenciamento Ambiental Único e as Autorizações de Desmatamento.

Em 2006, após a assinatura do novo “Termo de Cooperação Técnica” entre o MMA/ IBAMA e SEMA (DOU n. 214 de 23/09/05), a competência para emitir Autorizações de Plano de Manejo, Silvicultura e outras ações pertinentes à Gestão Florestal foi transferida ao OGA do estado. Todas essas ações foram assumidas pela SGF⁶⁰.

⁶⁰ Termo de Cooperação Técnica entre MMA e SEMA – MT (setembro /2005). Cláusula segunda: da obrigação dos partícipes:

II – Compete ao Estado do Mato Grosso, através da SEMA/MT:

- a) normatizar, no âmbito das competências estaduais, as atividades de silvicultura, manejo e reposição florestal, uso alternativo do solo, das indústrias de base florestal, as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização e aplicar os instrumentos legais, observada a norma federal ambiental de caráter geral;
- b) autorizar, controlar, licenciar, monitorar e fiscalizar o uso sustentável dos recursos florestais, bem como o controle do fluxo, incluindo o transporte, estadual e interestadual, o beneficiamento, a industrialização e a comercialização dos produtos e subprodutos florestais;
- c) manter atualizado e disponível para consultas, o cadastro e bancos de dados dos empreendimentos industriais e das atividades utilizadoras de recursos florestais;
- d) disponibilizar ao IBAMA as informações sobre as atividades previstas neste Termo de Cooperação, incluindo as gerenciais para a implementação de um Sistema de Gestão Descentralizada e Compartilhada;

A estrutura da Superintendência de Gestão Florestal até setembro de 2007 pode ser observada na figura 8.3 abaixo:

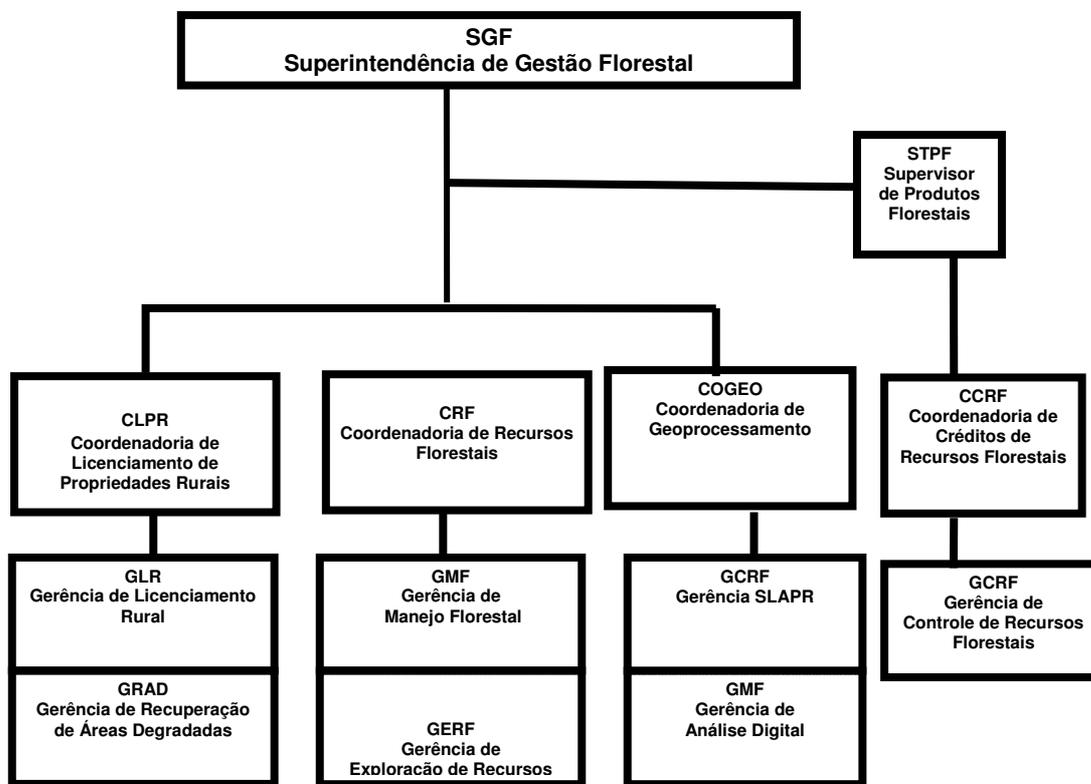


Figura 8.3 – Estrutura Organizacional da Superintendência responsável por parte do SLAPR depois de 2006.

Nota: Essa estrutura tinha essa forma até o final de 2007, período do estágio feito no órgão (Créditos: Monica Grabert – SEMA, 2007).

Mesmo a fiscalização tendo saído da SGF, observa-se um aumento considerável da estrutura, com quatro superintendências e sete gerências. A Coordenadoria de Licenciamento de Propriedades Rurais (CLPR) analisa a parte legal e os documentos analógicos da LAU; a coordenadoria de recursos florestais (CRF) analisa os planos de manejo, atividades de silvicultura e reposição florestal; a Coordenadoria de Geoprocessamento analisa tanto os mapas nos processos do SLAPR, gerencia a base cartográfica da SEMA, como deveria fazer o monitoramento dos desmatamentos ilegais e atender a outras partes unidades da SEMA que necessitem de assistência com sensoriamento remoto e SIG. A Coordenadoria de Créditos de recursos florestais (CCRF) é

-
- e) implementar em conjunto com o IBAMA o Sistema Compartilhado de Licenciamento da Propriedade Rural – SISCOB;
 - f) autorizar, licenciar, monitorar, controlar e fiscalizar a supressão de vegetação nativa, o manejo de florestas e de formações sucessoras em propriedades rurais, bem como em florestas públicas e unidades de conservação de uso sustentável estaduais;
 - g) publicar as informações do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural – SLAPR, por meio do Sistema Compartilhado de Informações sobre o Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais na Amazônia Legal – SISCOB.

responsável pelo cadastramento de todos os consumidores de produtos florestais e também pela emissão das guias florestais (antigas ATPF do IBAMA) para o transporte desses produtos. Além das quatro coordenadorias, aumentaram cinco gerencias na estrutura.

Os documentos adicionais emitidos pelo SGF, a partir de 2006, eram:

- AEF – Autorização de Exploração Florestal;
- AUTEX/PMFS – Autorização para Exploração Florestal / Manejo;
- CLCF – Comprovante de Liberação de Crédito Florestal;
- GF – Guia Florestal;
- Termo de responsabilidade de manutenção de floresta manejada.

A receita da SEMA é formada por taxas de licenças, multas recebidas, condenação judicial, dívida ativa, entre outros. Contudo, os recursos utilizados na SEMA não são oriundos somente da receita do órgão. Elas também advêm do tesouro do governo estadual, de compensações de recursos minerais, do MT Floresta (a partir de 2006), de outras compensações ambientais e de projetos especiais (nacionais e internacionais). Normalmente, a maior parte dos recursos vem do Tesouro do Governo Estadual e, em seguida, da arrecadação da própria Sema, segundo o Superintendente Administrativo da SEMA. Um exemplo para ilustrar essas fontes é a arrecadação de 2006, cujo percentual vindo do tesouro do estado foi 51% *vis a vis* 37% de recursos da secretária (Tabela 8.1).

Tabela 8.1: Origem da receita Sema: ano 2006 (em R\$)

Fontes de recursos Sema	Valor	%
(100) Tesouro do governo estadual	22.173.073,00	51%
(240) Recurso Sema	16.372.479,00	37%
(109) Compensação Rec. Min	3.555.099,00	8%
(244) MT floresta	489.525,00	1%
(245) Compensação amb e proj R. Cuiabá	831.000,00	2%
(261) Projetos	256.768,00	1%
Total	43.677.944,00	

Fonte: Dados obtidos da Superintendência de Administração, SEMA, 2007

Houve um grande aumento de receita oriunda do próprio OG, se for comparado aos últimos 11 anos (1995 – 2006). De 1995 a 2001, houve um crescimento de 405% e de 2001 a 2006 de 485%⁶¹. O Órgão Gestor Ambiental aumentou suas dimensões, não só financeiramente, mas ganhou uma importância estratégica, visto que muitos dos investimentos no estado passam pelo seu crivo. Um exemplo foram as guias florestais

⁶¹ Esses valores foram deflacionados pelo IGP - DI considerando cada primeiro mês do ano em relação aos valores de 2007.

liberadas pelo CC- Sema entre 01/01/2006 a 22/10/2007. Por meio dessas guias, foram comercializados produtos florestais (madeira em sua maioria) no valor aproximado de R\$ 2.880.970.637,82 que gerou para o estado aproximadamente R\$ 489.765.008,42 em ICMS pago (17%)⁶². Mesmo que esses valores estejam superestimados, e também indiretos, eles dão uma idéia dos valores bilionários que dependem da liberação do Órgão. Nesse aspecto, reforça-se mais ainda a idéia de fortalecimento do mesmo.

Contudo, esse aumento internamente se deve, sobretudo, ao SLAPR, com o recolhimento das taxas. A arrecadação da SGF, responsável pelo SLAPR de 2002 até junho de 2007, correspondeu, em média, a 44% do valor total arrecadado no Órgão, mesmo incluindo as multas (tabela 8.2). Com a diminuição de entradas de pedidos de licenciamento a partir de 2005, também diminuiu a arrecadação do SGF.

Tabela 8.2: Contribuição da Superintendência de Gestão Florestal (SGF) na arrecadação do OG ambiental

	SGF	Receita total SEMA	
2002	4.298.419,85	7.314.774,84	59%
2003	5.462.395,16	9.690.653,05	56%
2004	5.249.814,95	10.232.455,05	51%
2005	2.461.373,45	7.410.588,62	33%
2006	4.440.235,57	14.549.424,33	31%
2007(até junho)	3.841.063,93	10.832.751,73	35%

Fonte: Superintendência de Administração Financeira. Relatório SIA 729. SEMA, 2007.

O Órgão, antes uma autarquia, quando foi transformado em Secretaria de Estado, teve de ter seu planejamento a partir de 2006 aprovado pelo Orçamento Público do Estado. O Orçamento Público é formado por várias etapas que compõem o processo. Em primeiro lugar, é necessário fazer o Planejamento Plurianual para 4 anos. A cada ano, é feito o PTA (Planejamento de Trabalho Anual) baseado no que foi planejado no PPA. A seguir, o valor é ajustado na Assembleia Legislativa pela Lei de Orçamento Anual (LOA) e os gastos efetivamente feitos são discriminados no RAG (Relatório Ação Governamental) (Tabela 8.3).

Tabela 8.3 – Planejamento de recursos para gestão de recursos florestais e sua respectiva efetivação

	PPA (valor planejado)	LOA (valor previsto no orçamento)	RAG (valor realizado/liquidado)	% realizado em relação ao valor previsto
2004	8.110.773,00	5.290.895,00	2.902.958,00	54,87%
2005	3.091.350,00	8.474.968,00	3.168.630,00	37,39%
2006	2.404.150,00	4.913.211,00	8.292.553,00	168,78%
2007	2.314.150,00	9.618.550,52	7.639.344,34	79,42%

⁶² Esse dado foi obtido por meio de apresentação feita pelo Superintendente da SGF em 2007 à CPI da SEMA, na Assembleia Legislativa do Mato Grosso.

Total	15.920.423,00	28.297.624,52	22.003.485,34	77,8%
-------	---------------	---------------	---------------	-------

Fonte: Superintendência de Administração Financeira - SEMA, 2007

Os gastos de 2005 se destacam pelo baixo valor, contudo foi o ano da Operação Curupira e da mudança do Órgão e, segundo o RAG (2005), as mudanças prejudicaram todas as metas de 2005. Um exemplo relatado foi a ausência de fiscalização em relação às queimadas nesse ano.

No ano de 2006, já com o novo Órgão estruturado e o aumento de demanda por novos serviços descentralizados, os gastos superam mais de 150% dos previsto no orçamento (tabela 8.3). Contudo, na avaliação do Relatório Anual de 2006, há frequentes queixas de insuficiência de recursos financeiros:

Apesar de o programa 181 [Gestão de Fauna e Flora] ter sido prioritário pelo governo os recursos foram insuficientes para as necessidades das três superintendências (SGF, SEDEC e SUAD) para as seguintes despesas: 1) diárias, combustível e outras despesas de viagem; 2) equipamentos para realizar os trabalhos de campo; [...] 3) necessidade de treinamentos para georreferenciamento de imóveis rurais; 4) necessidade de seguro viagem para os servidores; 5) necessidade adicional de insalubridade a ser pago nos salários dos servidores[...] que também é insuficiente para atender todas as demandas do licenciamento e da fiscalização” (p. RAG, 2006, p.453).

Também se destacou no RAG 2006 a necessidade em se construir uma nova sede para Superintendência de Gestão Florestal (gasto planejado e não executado) e a urgência de se homologar a base cartográfica 1:100.000 da SEMA, que não foi feita por falta de recursos financeiros. Sobre essa última ação, o Relatório ressalta que sua execução é imprescindível para dar continuidade ao SLAPR; pois, como as propriedades de qualquer tamanho começaram a fazer parte do Sistema, “será necessário fazer essa conversão e atualização das bases cartográficas do estado oficial, uma vez que sua elaboração deve estar em conformidade com a metodologia dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Cartografia” (RAG 2006, p. 456).

Não obstante o aumento da importância do OG Ambiental e de suas atividades, e o aumento expressivo de sua arrecadação nos últimos 10 anos (1997- 2007), o orçamento previsto para a SEMA tende a diminuir. De pouco mais de 51 milhões de reais no orçamento de 2006, passou para 47 milhões de reais no orçamento de 2007 e, em 2008, foram previstos 42 milhões de reais (ALMT, 2007).

Em relação ao número de funcionários, houve, entre os anos de 1996 e 2007, um crescimento significativo do número de pessoas trabalhando no OG (funcionários públicos,

contratados e estagiários), configurando um crescimento de 254,6 % no período (figura 8.4 - A). Esse crescimento em 2006 deve-se, de maneira especial, à realização de concurso público no Órgão. Contudo, do total de 805 funcionários que trabalhavam no OG até o final de 2007, 354 eram exclusivamente comissionados e/ou contratados sem concurso. Essa quantidade de funcionários contratados ou comissionados pode dar espaço à prática de fisiologismo e nepotismo no âmbito do OG, como pode ser observado em 2007 pela quantidade de assessores de deputados estaduais que trabalham na SEMA. Esse excesso de funcionários sem concurso (48%) também foi retratado na CPI realizada pela ALMT em 2007.

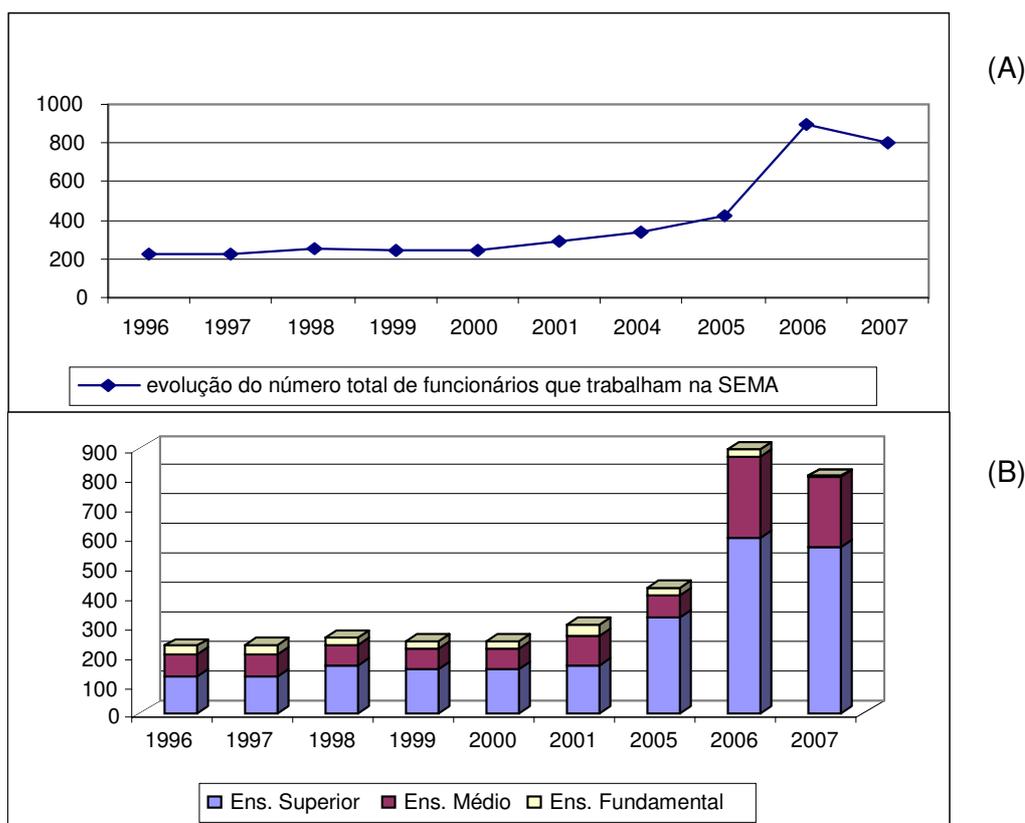


Figura 8.4: Gráfico (A): Evolução do número total de funcionários SEMA; Gráfico (B): Evolução do número total de funcionários SEMA, por nível de escolaridade
 Nota: Os dados de 2007 se referem até setembro).
 Fonte: Coordenadoria de Gestão de Pessoas/ Superintendência de Administração/ SEMA.

Outro aspecto relevante é a melhora que houve em relação ao nível de escolaridade (figura 8.4-B). Em 1996, havia 53% dos funcionários com Ensino Superior completo em relação ao total existente na época. Esse número subiu para 70% em 2007. A variação percentual foi de 362% de crescimento nessa categoria até o ano de 2007. Em contrapartida, a porcentagem de funcionários com Ensino Médio caiu de 33% para 29%, e a porcentagem de funcionários sem Ensino Fundamental é ínfima: de 12% cai para 0,2% durante esse período.

Em relação ao número de funcionários da SGF, onde o Licenciamento Ambiental Único (LAU) é avaliado, também houve um aumento progressivo dos mesmos, entretanto nota-se que grande parte, notadamente em 2007, é composta de funcionários terceirizados perfazendo 57% do total *vis a vis* 35% de funcionários do OGA (figura 8.5)

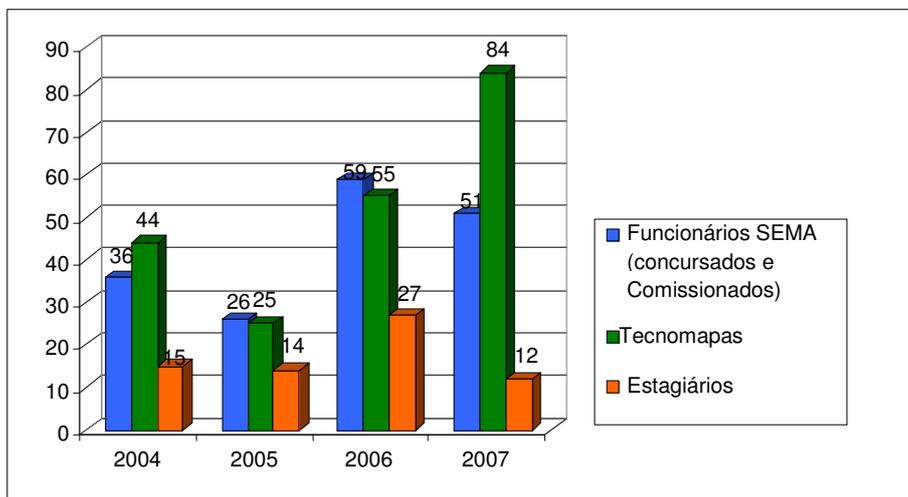


Figura 8.5 - Número de funcionários SGF, ligado à análise dos licenciamentos e outros procedimentos relativos à política florestal (não inclui fiscalização florestal).

Nota: Os dados de 2007 se referem até agosto.

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Pessoas/ Superintendência de Administração/ SEMA

Nota-se uma diminuição do número (relativo) de funcionários da SEMA, seja de concursados ou de comissionados, que integram o quadro do SGF. Em 2004, esses funcionários públicos lotados na Superintendência representavam 10% do total de funcionários do Órgão. Em 2007 esse valor caiu para 6% do total, mesmo tendo aumentado o número absoluto.

Esses números reforçam as críticas ao OGA de uma crescente dependência da empresa terceirizada na realização de atividades finalísticas como a Emissão de Licenças (MMA, 2005; ALMT, 2007). No modelo do co-governança ambiental, mesmo que haja uma parceria com empresas privadas, o Estado tem um papel especial de controle sobre as regulamentações (AGRAWAL; MELO, 2007). Uma das conclusões da CPI realizada sobre a conduta do Órgão Gestor foi a possível ilegalidade na contratação de terceiros para atividades que deveriam ser realizadas por funcionários públicos, que tem uma probabilidade maior de permanecer no cargo. Além dessa constante mudança, comentada anteriormente no capítulo 5, há uma diferença salarial de 30% a mais para os contratados da empresa terceirizada, o que coloca o funcionário público em desvantagem, indicando defasagem salarial (ALMT, 2007).

8.3 ASPECTOS TÉCNICOS E OUTROS RESULTADOS OPERACIONAIS DO SLAPR

Com o incremento tecnológico na política de comando e controle, uma parte considerável do SLAPR gira em torno de aspectos dessa natureza. Nessa seção, serão descritas as principais características das tecnologias e procedimentos utilizados no Licenciamento Ambiental Único, no monitoramento e na fiscalização, bem como a quantificação de alguns resultados e fragilidades evidenciadas.

8.3.1 Licenciamento

O sistema de informação utilizado na licença ambiental rural deixa de ser somente analógico (como era feito pelo IBAMA) e passa a ser digital. Para isso, utilizam-se as ferramentas de geoprocessamento e sensoriamento remoto (LONGHI/ SEMA, 2006). Assim, toda propriedade licenciada, que passa pela SGF, sofre uma análise espacial, que vai, de forma geral, verificar diversas áreas, como perímetro real, RL, rios e córregos, APP, represas artificiais, áreas remanescentes (as que ainda podem sofrer corte raso), entre outras. Aliado a isso: a) verifica se a área da matrícula do imóvel é igual ao que existe espacialmente (ou se já excedente ou posse); b) verifica a tipologia vegetal presente na propriedade e calcula se há passivo, conforme a RL estabelecida no Código Florestal; c) verifica se as áreas de APP estão dentro do estabelecido pelo Código Estadual (n. 38). Por fim, é gerado um mapa que compõe o documento final da licença.

A SEMA montou a base cartográfica do estado, por meio de terceirização dos serviços à empresa Tecnomapas, em 2000, utilizando imagens LANDSAT e posteriormente CIBERS II. Essa base foi georreferenciada a partir da base hidrográfica constante nos levantamentos RADAM (Radar da Amazônia), numa escala de 1:100.000. Essa base hidrográfica, contudo, não foi aprovada pelo DSG (Serviço Geográfico do Exército), o que fez com que a base cartográfica do estado não fosse homologada pelo IBGE. Esse Sistema de Georreferenciamento somente mudou em setembro de 2007, contudo a base ainda não é homologada (entrevista coordenador COGEO, 21/09/07).

A escala da base cartográfica de 1:100.000, georreferenciada pela base hidrográfica, gerou um problema de “deslocamento” da imagem⁶³. Isso significa, segundo o coordenador

⁶³ O deslocamento dessa base foi explicado por meio da entrevista realizada com o Coordenador da Cogeo em 21/09/2007. Segundo o técnico, a base das imagens sofreu um “deslocamento” porque a “matéria-prima” para georreferenciar as imagens (LANDSAT e CIBERS II) na época do início do SLAPR, em 2000, pela empresa Tecnomapas, foi a base hidrográfica do estado. O problema com a base da rede hidrográfica tem duas razões: o primeiro é a origem. Ela foi feita na décadas de 60 e 70,

da Cogeo, que, quando se mede uma propriedade com GPS (Sistema de Posicionamento Global) Geodésico, que possui uma precisão maior que os de navegação, mais comuns, a propriedade não se adéqua à base da SEMA, provocando sobreposições na maior parte das vezes e ficando o projeto reprovado. Por isso, no projeto técnico, eram aceitos 120 metros de deslocamento e 80 metros de tolerância em casos de sobreposição (Instrução Normativa n. 1, de julho de 2007). Com a disponibilização da base para os técnicos e posteriormente com o Programa de Importação de Arquivos *Shape*⁶⁴, o problema da sobreposição deve minimizar, mas ainda não será eliminado.

Por que isso ocorreu? No início do processo de licenciamento, poucas eram as propriedades no estado. Portanto, havia “grandes espaços vazios”. Com o aumento de propriedades na base, esses problemas de sobreposição foram ficando mais críticos e desencadearam na decisão da Sema em pedir, a partir de 2008, a certificação do INCRA para posterior entrada na base do Licenciamento. Como essa certificação é difícil de ser obtida, por diversas razões que não cabe comentar no momento, estabeleceram-se os mesmos critérios da certificação, quais sejam: medição com GPS de precisão (geodésico) e declaração dos confinantes de limite amigável. A preferência seria dada a projetos que entrassem com essas especificações. Isso provocaria com um largo prazo (aproximadamente 5 a 10 anos) a correção da base.

O estado do Mato Grosso possui uma outra base sistemática de todo seu território. É a Base Cartográfica na escala 1:250.000, elaborada pela SEPLAN (Secretaria de Planejamento) por meio do ZSEE (Zoneamento Socioeconômico Ecológico). Segundo o gerente da COGEO (18/09/07), a base da fitoecologia, utilizada pelo estado, de 2001 a 2005, e que define o tipo de vegetação e conseqüentemente o percentual de Reserva Legal de cada propriedade, tem sido o RADAM e o da SEPLAN. Desde então, somente o mapa do Radam tem sido usado, entretanto a IN n.1 de 1º de julho de 2007 diz, no artigo 17, que a análise da tipologia vegetal utilizada será dos dois mapas. Isso se deve a maior atualidade e

a partir do projeto RADAM (Radar da Amazônia). Portanto, é antiga e está desatualizada. Ademais, as metodologias usadas para georreferenciar a base hidrográfica levaram esse material cartográfico adaptado a um baixo padrão de qualidade (padrão de erro cartográfico alto) e a metodologia de vetorização (transformação da carta em meio analógico para vetores) para ser usada no geoprocessamento, não teve o aval oficial do DSG (Serviço Geográfico do Exército, não sendo homologada pelo IBGE. Alguns argumentos do DSG para reprovar a base da SEMA foram: falta de procedimento documental e metodológico; falta de critério de escaneamento; uso de material inapropriado para escanear os documentos (sem acetatos, provocando distorção da imagem).

⁶⁴ O importador de *shapes* utiliza uma série de rotinas de programação para a verificação de geometrias encaminhadas a SEMA como parte integrante do mapa da LAU. Consiste numa interface simplificada de envio e recebimento pela internet do mapa do licenciamento que retorna uma lista de erros caso existam e/ou comprovantes de aprovação e quadro de áreas quando a verificação aprova as mesmas (coordenador Cogeo, 21/09/2007). Esse importador foi implantado na SEMA em 01/04/2008 e evita muitas pendências por causa de problemas ligados ao SIG.

menor escala da base do ZSEE, não obstante até 2008 esteja com partes da fitofisionomia incompletas.

Uma observação importante é que nenhuma das duas bases utilizadas pela SEMA atende a demanda de precisão necessária para o Licenciamento de Propriedades com área inferior a 200 hectares, tampouco para o monitoramento adequado das transformações de uso do solo, como, por exemplo, a recuperação de APP e de pequenos desmatamentos (entrevista coordenador COGEO, 2007).

Depois da avaliação e aprovação da COGEO, a imagem da propriedade passa pela análise documental em outro setor. Se tudo estiver de acordo com as normas legais, a licença é emitida. Em caso de haver passivo, seja em área de APP ou RL, antes de conseguir a licença, o proprietário assina um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) e/ou um TCC (Termo de Compromisso de Compensação) para os casos aplicáveis à compensação de RL fora da propriedade. Segundo Müller (2006, p.151), o TAC “tem valor de Título Executivo Fiscal e, caso o proprietário não proceda à recuperação das áreas conforme previsto, a SEMA poderá executá-lo judicialmente, tendo em vista que ele já reconheceu seu passivo ambiental”.

8.3.2 Monitoramento

O monitoramento é parte do tripé do SLAPR que tem duas esferas principais de atuação: a) o acompanhamento do pós-licenciamento para aquelas propriedades que estão no Sistema, tanto para observar se há novas infrações (i.e desmatamento em RL ou sem autorização), como para verificar a correção de passivos diagnosticados (i.e recuperação de APP) (Figura 8.6), e; b) para detectar desmatamentos fora do Sistema, servindo de base para o planejamento das fiscalizações em campo.

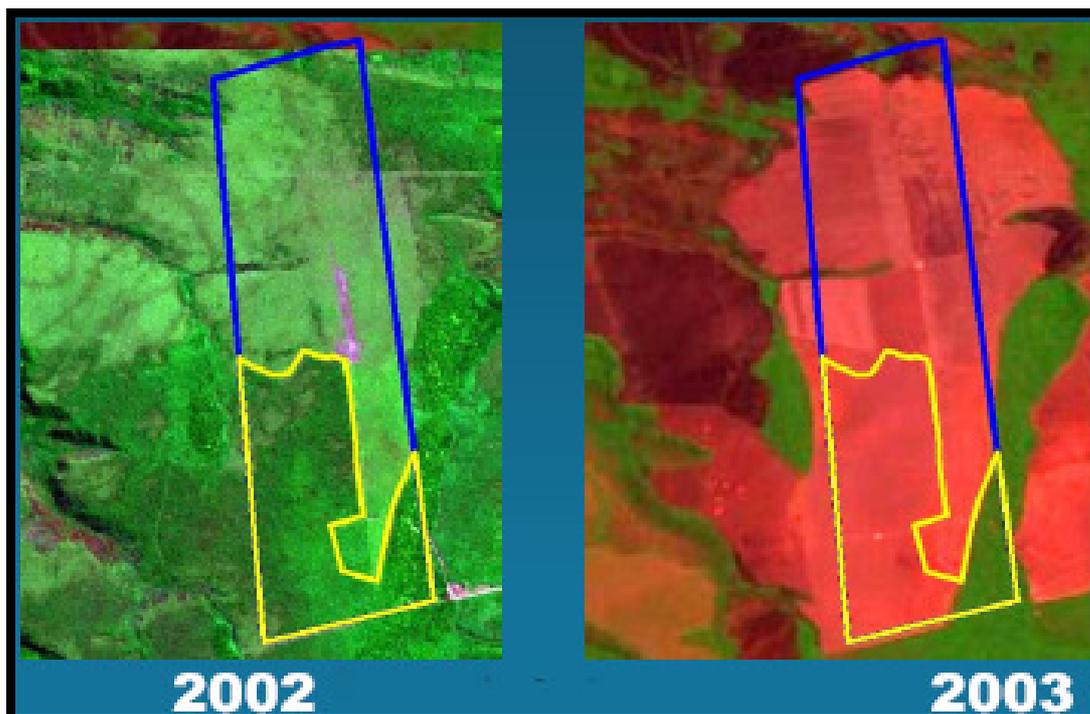


Figura 8.6 Exemplo de monitoramento de propriedades dentro da base do SLAPR. Nesse caso, houve retirada da Reserva Legal no ano seguinte após a entrada da propriedade no sistema. Fonte: Longhi /Sema, 2006.

Para as duas esferas de atuação, há necessidade de se ter informações (imagens de satélite atualizadas). Inicialmente, até o ano de 2005, a base cartográfica do estado tinha atualizações anuais de suas imagens. De 2005 até 2007, a base da Sema funcionou com imagens de 2005. Isso significa que não se fez monitoramento (dinâmica de desmatamento), nem em 2006, relativo aos desmatamentos ilegais em 2005, nem em 2007, relativo aos desmatamentos ilegais de 2006. A dinâmica desses anos só foi realizada em 2008, graças às informações da base do SLAPR, conforme era feito nos moldes anteriores.

Tampouco, existe o monitoramento de APP degradada no pós-licenciamento com a utilização de imagens adequadas. Em entrevista (20/09/2007) às duas pessoas, que formavam a equipe da Gerência de Recuperação de Áreas Degradadas (GRAD), foi detectado que o único tipo de monitoramento dessas áreas acontece por meio dos relatórios enviados pelos técnicos que fazem o projeto para os produtores rurais. Ou seja, verifica-se o cumprimento de um rito burocrático – o envio ou não do relatório – e não a área. Por ser muito difícil e dispendioso o monitoramento do pós-licenciamento em campo, a única solução técnica no momento era a aquisição de imagens com um poder maior de resolução.

O superintendente da SUAD (Superintendência de Ações Descentralizadas), em entrevista em 26/09/07, esclarece que o monitoramento dos desmatamentos ilegais é feito

na SGF e, nos casos de desmatamento em propriedades licenciadas, o processo é enviado para a SUAD. Segundo o entrevistado, “a última prioridade é autuar as propriedades que estão no Sistema, porque já existem as informações”. Ou seja, não há uma interação, envolvendo a análise do monitoramento (quando existe), para o planejamento das fiscalizações com a SGF. Nesse aspecto, a fiscalização e o monitoramento, sendo executados junto com o licenciamento como funcionou, relativamente com sucesso até 2002, parece não estar mais operando no cenário institucional de 2005 em diante.

Quanto aos desmatamentos que ocorrem fora do SLAPR. Portanto, todos ilegais. Quem faz esse planejamento é a própria SUAD, com informações obtidas por meio de um sistema chamado FISDESMATE, que utilizava informações do DETER⁶⁵. Esse sistema começou a funcionar a partir de julho de 2006, contudo há incompatibilidades metodológicas entre os desmatamentos detectados pelo DETER/INPE e pela SEMA. O DETER verifica áreas fragilizadas que estão perdendo biomassa, já a SEMA verifica somente áreas que sofreram corte raso. Outra forma de monitoramento que estava sendo utilizada em outubro de 2007, ocasião da entrevista, eram mapas fornecidos ao SUAD pelo IMAZON (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia) e ICV (Instituto Centro Vida) de áreas vulneráveis na região Noroeste do estado⁶⁶.

Portanto, percebem-se falhas graves no monitoramento, seja por falta de melhoria nos insumos, como imagens com maior nível de resolução, seja no nível operacional com a falta de integração entre as equipes que realizam o monitoramento e a fiscalização. Esses problemas de monitoramento parecem ter se acentuado após 2005, pois não se fez a dinâmica de desmatamento de imagens por dois anos consecutivos, 2006 e 2007 respectivamente..

8.3.3 Fiscalização e responsabilização

O terceiro pilar do tripé do SLAPR é a fiscalização. A partir da utilização das imagens de satélite, o conceito de fiscalização muda. Nesse novo conceito, a fiscalização é dirigida. Agora, seria possível traçar metas e trabalhar com a idéia de produtividade. Esse conceito trabalha o controle sobre o fiscal. Segundo Müller (2006), cada agente deveria obedecer rigorosamente ao que foi traçado no planejamento do órgão, dentro de um espaço pré-definido. Isso possibilitaria “uma constante avaliação do desempenho técnico de cada

⁶⁵ Em março de 2009, começou a operar outro sistema no lugar do FISDESMATE. Esse novo sistema chama-se SIMLAM Fiscal.

⁶⁶ Esse trabalho foi realizado graças a um termo de cooperação técnica, entre Imazon /ICV e SEMA, por meio do qual esses órgãos eram pagos pelo serviço de assistência no monitoramento.

membro da equipe, evitando o desvio de conduta tradicional neste tipo de operação de fiscalização” (p.128). Esse tipo de fiscalização parece ter ocorrido no período inicial do sistema entre 2000 e 2002.

Muller (2006), ressaltando a produtividade do modelo, indica que “cada agente ambiental pode [...] atingir em média seis propriedades por dia. Trabalhando com uma equipe de 15 agentes, durante 20 dias, podem-se atingir aproximadamente 1.800 imóveis”.

A partir de 2003, nota-se um retorno ao modelo mais tradicional de fiscalização, não totalmente aleatório, mas uma fiscalização híbrida, com utilização das imagens e de alguns critérios como tamanho mínimo de desmatamento a ser autuado, mas sem o rigor e a economia de custos do modelo inicial de fiscalização que era estimulado pelo SPRN.

Até 2005, a fiscalização era competência da Diretoria de Florestas, junto com o monitoramento e o licenciamento. Com a extinção da FEMA, a nova estrutura do OGA mudou a fiscalização para a SUAD (Superintendência de Assuntos Descentralizados). Essa nova Superintendência foi pensada para congrega todas as Unidades Regionais da SEMA ao processo de fiscalização. Assim, a partir dessa data, a fiscalização florestal estava compartilhando o mesmo espaço da fiscalização da pesca, de empreendimentos industriais e rurais e também das UCN.

Segundo entrevista com o superintendente da SUAD (26/09/07), a “mecânica da fiscalização” tem as seguintes características (atentando para o fato de que, em 2007, a SEMA ainda trabalhava com imagens de 2005):

- a SUAD verifica os desmatamentos por meio do sistema Deter, a partir do qual se faz um planejamento para “atuação” em alguns locais. Segundo ele, não há meios de fazer em todo estado, portanto vai fazendo “operações localizadas”;
- o FISDESMATE é integrado à base do SLAPR e informa as propriedades que estão licenciadas;
- se o desmatamento ocorreu de 2005 a 2007, não aparece no Fisdemate e, portanto, não é checado se algum desses desmates foi realizado em propriedades licenciadas até aquela data. Podiam ocorrer casos em que a fiscalização ia a campo e fiscalizavam propriedades que eventualmente já podiam ter licença, fato decorrente da falta dessa integração e monitoramento. Isso onera a fiscalização em termos de tempo e recursos financeiros e humanos.

Quanto à propriedade não estar no banco de dados da SEMA e cometer algum ato ilícito, por exemplo, desmatamento ilegal, há necessidade de um tempo muito maior para conseguir encontrar o responsável e aplicar as penalidades devidas. Segundo o Superintendente, a fiscalização “é feita ou com informações fornecidas pelo INPE [DETER] ou aleatoriamente enquanto a equipe está no campo ou por meio de denúncias”.

O que é importante ressaltar, novamente, é que não se utilizava mais o mesmo padrão de fiscalização, como era feito no início da implantação do sistema e que tinha se mostrado bastante efetiva. Nesse aspecto, uma importante conclusão é a de que importa muito mais o modelo como é gerida a fiscalização, do que propriamente o número de fiscais, como usualmente se informa nessa área. O relatório do MMA informa que, de 2002 até 2004, a equipe da FEMA contou com um número de funcionários que oscilou entre sete e quinze fiscais (MMA, 2006, p.59). Já, de 2005 a 2007, a SEMA teve uma equipe que oscilou de oito fiscais (em 2005) a 27 fiscais em 2007⁶⁷.

Contudo, uma medida tomada pelo governo em 2006 pode ter colaborado para fiscalizar os locais mais distantes do estado. O decreto n. 7631 de 24/05/2006 estabelece que o limite máximo de diárias por mês seria no valor de dez, por funcionário público. Segundo o Relatório de Ação Governamental (RAG, 2006) na análise do Programa 0181 (Gestão de Recursos de Fauna e Flora), essa medida inviabiliza trabalhos de fiscalização e mesmo de vistorias requeridas no Processo de Licenciamento (vistorias para desmatamento, vistoria para plano de manejo, vistoria para definição de tipologia vegetal, entre outras) em lugares mais distantes do estado, onde a logística de acesso é precária, pois são necessários diversos dias, somente para chegar ao local. E justamente os locais mais longínquos da capital, como a região Noroeste e Nordeste, são os mais vulneráveis às ilegalidades no período atual, pois são ainda frentes de abertura de áreas e/ou de pedidos de planos de manejo.

Os números que mostram o resultado da fiscalização aos desmatamentos ilegais no estado devem ser observados com precaução, dada a incerteza que envolve a obtenção desses dados. Não há um sistema informatizado (por mais que se faça propaganda disso) que se possam obter esses números com precisão. Em 2007, esses números somente existiam em meio analógico dentro da SUAD. Mesmo assim, não se obteve a quantidade de áreas fiscalizadas por desmatamento ilegal, somente números de autos, que também se referia, de uma maneira genérica, à “Fiscalização da Área Florestal”.

⁶⁷ Informações obtidas pela Coordenação de Gestão de Pessoas da SEMA e na SUAD (Superintendência de Assuntos Descentralizados)

Contudo, por meio dos RAG, aparecem alguns números que, não obstante, não se consegue obter, nem se confirmar no site da SEMA ou com funcionários da SFG⁶⁸. Assim, dentro dessa incerteza, o que se conseguiu foram os seguintes resultados:

Ano de 2002/2003: O relatório do PPG-7 de 2003 informa que do desmatamento em 2002 acima de 200 ha. havia sido ilegal a quantia de 128.765 ha. Desta área, 120.455 ha., que representam 94% do total, foram autuados e os autos de infração encaminhados para o Ministério Público Estadual (FEMA, 2003).

Ano de 2004: em 2003, houve 1.284.258,02 hectares de desmatamentos não autorizados pela SEMA. Nesse período, era de competência da Sema licenciar desmatamentos acima de 200 hectares, Contudo, na redação do Pacto Federativo de 2003, está estabelecido que a competência para fiscalizar é mutua entre SEMA e IBAMA. Supondo que a SEMA fiscalizasse somente desmatamentos maiores que 200 hectares, esse valor de desmatamento ilegal cairia para 425.876,14 hectares. Segundo resultados do RAG (2004), foram autuações por desmatamento ilegal 464 mil ha. Nesses termos, o órgão teria autuado 1005 dos desmatamentos acima de 200 ha. Contudo, na avaliação realizada pelo MMA, por meio de análise às planilhas de nove operações realizadas pela ex-Fema no período de janeiro a outubro de 2004, foram identificados somente 159,5 mil hectares autuados (MMA, 2006,p. 61). Se esse valor estiver mais próximo do correto, considerando somente os desmatamentos acima de 200 ha., a efetividade da fiscalização de desmatamentos ilegais cai para 34%. Se for considerar todo desmatamento ilegal no estado em 2003, o alcance da fiscalização vai para 12,4%.

Ano de 2005: o valor total do desmatamento não autorizado em 2004 no estado foi de 1.352.992,33 ha. Considerando somente aqueles acima de 200 hectares, foi de 485.007,57 hectares. Em 2005, foram autuados 49.948,47 ha. de área desmatada (RAG, 2005), correspondendo a somente 10% do tamanho da área que foi convertida irregularmente em 2004. Se for considerado todo desmatamento, esse valor decresce para 3,7 %.

Ano de 2006: os desmatamentos não autorizados pela SEMA, ocorridos em 2005, foram de 1.470.441,84 ha. Acima de 200 ha., foram de 554.448,03. No RAG 2006, não é apontada a área fiscalizada por desmatamento irregular pela SEMA. Obteve-se o valor de 44.414,69

⁶⁸ Houve tentativa da pesquisadora de confirmar os dados do RAG na SEMA, em 18/03/2009, mas os funcionários da Superintendência de Gestão Florestal afirmou não ter certeza do número. Também foi consultado o novo sistema da SEMA, o SIMLAM Fiscal, do qual não se obteve resultado.

hectares de área fiscalizada no Relatório Final do Convênio com o PPG-7 (SEMA, 2006), contudo refere-se somente ao primeiro semestre. Por falta de uma fonte mais fidedigna, se esse valor fosse duplicado para um patamar hipotético de 88.000,00 hectares, o alcance das autuações para os desmatamentos acima chegariam a 16% e para o desmatamento total em 6%.

Ano de 2007: com completa descentralização da Gestão Florestal em 2006, tornou-se competência da SEMA autuar qualquer tamanho de desmatamento ilegal. Em 2006, não obstante o desmatamento tenha diminuído no estado, foram convertidos 392.737,26 ha. de forma ilegal (sem autorização). Pelos dados do RAG 2006, foram autuados 81.382 mil hectares de desmatamento ilegais, perfazendo 21% do total da área convertida ilegalmente.

Em 2007, o desmatamento aumentou em relação a 2006, porém não foram fornecidos dados sobre a quantidade de áreas autuadas pela prática de desmatamento ilegal em 2008.

Percebe-se, assim, uma drástica diminuição na proporção das áreas autuadas em relação às áreas que sofreram desmatamento ilegal. Dada a incerteza dos dados sobre a autuação dos desmatamentos ilegais ocorridos em 2003, **pode-se afirmar com mais segurança que, para aqueles de 2004 em diante, o índice de autuação tem sido muito baixo, oscilando de 4% a 21%**. Segundo informações da ONG mato-grossense ICV (Instituto Centro Vida), há um passivo acumulado na fiscalização de desmatamentos ilegais, entre 2003 e 2006, estimado em 1,8 milhões de hectares (ALMT, 2007, p.97), o que corrobora esses baixos índices de autuações encontrados.

Isso, em grande medida, revela a falta de metas e da capacidade fiscalizatória do estado, bem como a falta integração da fiscalização com os outros órgãos da SEMA e com o IBAMA, que tem feito as suas fiscalizações em ações separadas. Isso também demonstra que somente a fiscalização é um instrumento muito fragilizado para conter outras forças mais estruturais, como os fatores econômicos, no combate do desmatamento ilegal. Além disso, sua fragilização pode estar ligada à metodologia, mas também aos recursos financeiros remanejados para esse fim (tabela 8.4).

Tabela 8.4 – Planejamento e efetivação de gastos com a fiscalização florestal no estado do Mato Grosso de 2004 a 2007

ANO	PPA	LOA	Valor atual (após créditos)	PGA	% realizado em relação ao LOA
2004	411.350,00	625.209,00	503.209,00	273.551,20	43,75%

2005	411.350,00	506.408,00	67.040,00	67.040,00	13,24%
2005	0,00	-	439.368,00	76.871,00	17,50%
2006	244.150,00	662.475,00	5.000.699,00	3.569.562,00	539%
2007	-	1.747.372,40	1.265.957,40	841.466,53	48,16%

Fonte: os dados foram coletados na SEMA, por meio dos Relatórios de Ação Governamental (RAG) 2004, 2005, 2006 e 2007.

O valor médio gasto com fiscalização entre 2004 e 2007, com exceção de 2006 que teve um valor atípico, foi de 314.732 reais. Considerando os custos de 581.600 reais para de fiscalização da SEMA, entre abril e novembro de 2004 (ISA/MMA, 2005), esses valores não são suficientes. Pela tabela 8.4, percebe-se que o planejamento já é mal dimensionado; os valores melhoram um pouco no orçamento, mas normalmente são contingenciados na liberação. Segundo entrevista do ex-técnico do SPRN/PPG-7, o SPRN ajudou a financiar a fiscalização no estado até 2006, por isso esses valores provavelmente devem ter sido maiores. Contudo, segundo o técnico, após 2003, o novo governo não entendeu o objetivo do SPRN, pois o enxergou “somente como uma fonte de financiamento para fiscalização. O SPRN financiava metodologias novas e não fiscalização. Isso é obrigação do estado, do Órgão Gestor” (entrevista 17/03/09).

Outra parte importante nesse Sistema, como em qualquer instrumento de comando e controle, é a responsabilização que enseja o cumprimento de todas as etapas anteriores e fecha, de certa forma, o rito da sanção aplicada ao infrator. Na medida em que essa responsabilização seja eficaz (ou não), ela serve de elemento de referência aos outros infratores para cumprir ou não a infração.

Sem entrar no mérito do valor das multas, os dados sobre responsabilização dentro do SLAPR revelam dois aspectos principais, que podem influenciar na eficácia coercitiva do sistema: o primeiro é o valor recebido reduzido em relação ao valor cobrado; o segundo é o tempo, decorrido entre o ato da infração e o pagamento da multa, que é longo o suficiente, para que haja o pagamento da mesma com a própria produção (ISA/MMA, 2005).

Em relação ao primeiro aspecto, a Legislação Federal contribuiu muito, pois permitia até 2008 o abrandamento da multa em até 90%, caso o infrator tivesse a intenção de recuperar o dano (i.e fazer um projeto de PRAD já era suficiente). Isso foi mudado com a alteração da Lei de Crimes Ambientais (9605/98) pelo Decreto 6514 de 22/07/2008. Depois disso, o valor do desconto foi reduzido, conforme o artigo 143, § 3º, para 40% quando protocolado o pedido no tempo devido. Também contribuiu para anulação da multa erros no

preenchimento dos autos de infração, disparidade entre os valores indicando falta de critérios, entre outros⁶⁹.

O segundo aspecto se relaciona a várias razões. Conforme se apurou na CPI, instalada na Assembleia Legislativa do MT (Ato n.º 19/2007), havia em 2007 um passivo de 4.000 processos de auto de infrações para serem analisados na Superintendência de Assuntos Jurídicos (SAJ) da SEMA. Nessa data, estavam sendo analisados os processos de 2005. Essa morosidade pode causar a prescrição (cancelamento) da cobrança judicial da multa, segundo entendimento do STJ (ALMT, 2007, p. 314).

Isso é identificado empiricamente, quando se avalia a arrecadação em relação ao total de multas aplicadas no ano (Tabela 8.5). **A média de recebimento foi de 7% entre 2005 e 2007.**

Tabela 8.5: Proporção entre multas aplicadas e recebidas pela SEMA⁷⁰

Ano base	Multa aplicada (A)	Multa recebida (B)	Proporção (B/A)
2005	26.907.297,00	2059827,36	8%
2006	37.035.685,80	1440517,87	4%
2007	22.964.037,40	2.240.818,30	10%
Média	28.969.006,73	1.913.721,18	7%

Fonte: (A) multas aplicadas: RAG; (B) multas recebidas por sanção/ autos de infração/ condenação judicial: Relatório anual da Coordenadoria de Arrecadação/ Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMAM)/ SEMA- MT, 2007.

Considerando que os valores das multas aplicadas se referem exclusivamente a desmatamento ilegal (fora APP e RL) e que os recebimentos são gerais, essa proporção deve ser consideravelmente mais baixa. Contudo, o Órgão não discrimina a fonte da multa. Para dar um exemplo dessa discrepância, em 2006, somente na Fiscalização Florestal, mas incluindo madeireiras irregulares, foram aplicadas 235 milhões de reais em multas. Desse valor, 133, 81 milhões de reais se referem a 481 autos de infração emitidos por desmatamento em RL de propriedades que cometeram a infração entre 2002 e 2005. **Somando as multas recebidas em 2006 e 2007 e considerando que todas as multas recebidas fossem provenientes de desmatamento em RL, esse valor chegaria a 2,8%**

⁶⁹ Sobre o detalhamento jurídico que pode propiciar o cancelamento da multa, recomenda-se a leitura do Relatório de Avaliação do Ministério do Meio Ambiente (2006)

⁷⁰ Os valores das multas não são discriminados quanto à origem no relatório da SEMA

de recebimento. Se fosse considerar todas as multas aplicadas, o recebimento seria na ordem de 1,6%.

Entretanto, essa baixa responsabilização não aconteceu somente nos anos demonstrados. De 2001 a 2003, já se observava um valor efetivamente pago das multas em torno de 6,2% (MMA, 2006, p. 67). *Isso demonstra que essa baixa responsabilização já fragilizava o instrumento desde seu início.*

Ademais, a transparência em relação à tramitação desses autos de infração inexistente. É possível saber que existe uma multa, mas não se sabe o valor, o motivo, tampouco o estágio onde ela se encontra. Em consulta à base da SEMA pela internet, foram encontrados, por exemplo, vários autos de infração aplicados em 2003 com o *status* “em andamento”. *Sem essa transparência, é impossível fazer algum tipo de controle social.* Portanto, os valores dos autos aplicados, das áreas ilegalmente desmatadas, dos valores recebidos não são dados de fácil obtenção. Em relação aos dois primeiros, considerando o nível de organização precário do setor de fiscalização, são dados duvidosos.

Essa responsabilização baixa é tão difundida, que a impunidade é uma espécie de lógica institucional não formal entre os infratores e mesmo dentro do OGA. Por isso, por um lado, a SAJ (Superintendência de Assuntos Jurídicos) recomenda aos fiscais que apliquem o maior valor possível dentro do que é permitido e, por outro lado, os produtores rurais já sabem que não pagarão o valor da multa, normalmente milionário, pois recorrerão, e esse valor será cancelado ou reduzido. Dois relatos ilustram bem essa lógica. O primeiro vem do próprio OGA, por meio do Relatório Anual de Atividades que destaca o mal funcionamento do SLAPR e aponta como causa o não pagamento das multas nos seguintes termos: “em resumo, quem infringe a lei, não paga a multa nem recupera o dano feito. Isso mostra que *as forças políticas e econômicas locais ainda são mais fortes do que a lei*”(grifo meu) (RAG, 2006, p. 452).

O segundo vem do depoimento de um produtor entrevistado, dono de propriedade na região Noroeste do estado. Quando indagado sobre o que seria mais eficaz para reduzir o desmatamento ilegal, se o corte de crédito ou a multa, ele responde:

É muito melhor cortar o crédito do cara, porque essa multa não vai virar em nada. O pessoal multa um valor exorbitante que ninguém consegue pagar. O cara dá a multa de 1 milhão de reais em quem tem dois mil hectares. Hoje, em floresta, ele não consegue mais que 1.000 reais o alqueire [1 alqueire = 2,42 hectares).

O crédito inibe e acho que ninguém toca aquilo lá sem crédito. A multa é uma coisa que você é autuado sem saber a real história. **Lógico, se eu tivesse a LAU, eles não iam mexer comigo [...].** A multa não adianta

para resolver o problema do desmatamento na Amazônia. **Eu acho que a única coisa que vai preservar a floresta é a partir do momento que o dono de terra, o pequeno, o médio e o grande, achar que ele, preservando a floresta ele vai ter o mesmo dinheiro que derrubando.** Então esse povo que quer preservar tem que pagar. Aí eu acho que vale a pena (grifos meus). (Entrevista produtor rural com propriedade na região Noroeste do estado do MT, Enipec, 29/05/08)

Percebe-se, pelas oito entrevistas realizadas com produtores rurais que, quanto mais capitalizado o produtor, menos ele temerá a multa, porque terá maior suporte técnico para orientá-lo. A multa normalmente assusta mais aqueles que têm menos recursos e menos informações disponíveis e que, normalmente, receberão multas menores. É importante destacar que nas falas aparecem outros atores, como os políticos, e outros instrumentos, como os econômicos, que foram citados como geradores de mudanças no cenário do desmatamento, tanto para pior, como para melhor.

Assim, mesmo com o incremento tecnológico agregado ao SLAPR, percebem-se graves falhas nos outros tripés que sustentam o Sistema, algumas endêmicas aos instrumentos de política de comando e controle, como a fiscalização. Nesse sentido, o ex-técnico do PPG-7, quando solicitado a fazer uma avaliação do SLAPR após 2003, conclui que “a ferramenta não funciona por si só, precisa de vontade política e insumos” (entrevista, 17/03/09).

8.4 CONCLUSÃO

Nota-se um redimensionamento expressivo do Órgão, tanto em relação a sua estrutura organizacional, como na sua receita e número de funcionários. Parte importante desse aumento no tamanho e importância do Órgão se deve à descentralização da Política Florestal para o estado a partir de 1999, completada em 2005, anos da assinatura dos Pactos Federativos. Como o estado do Mato Grosso tem a base de sua economia voltada ao setor agropecuário, a Licença Ambiental Rural e as autorizações respectivas que são obtidas após sua liberação, tornaram-se uma espécie de “passaporte” para legalidade ambiental da propriedade. Isso revestiu o OGA de uma importância estratégica muito maior que a de antes de 1999, pois dele depende a continuidade ou o início de projetos com altíssimos valores econômicos. No limite, seu desempenho, melhor ou pior, interfere parcialmente em investimentos que serão feitos no estado e conseqüentemente de todo desdobramento social que isso gera.

Devido a sua importância, a Superintendência de Gestão Florestal ainda é pouco priorizada nos investimentos, pois se percebe que, com exceção do ano de 2006. Nos outros anos, não se recebeu o total previsto no orçamento. Ademais, observou-se uma tendência de diminuição nos gastos gerais da SEMA planejados no orçamento. Dentre os principais investimentos que deixaram de ser feitos ou que foram adiados até o final de 2007, está a construção de um novo prédio para a Superintendência e a homologação da base cartográfica, de suma importância para melhorar o problema de sobreposições de propriedades. Houve também vários remanejamentos para suprir o pagamento da Tecnomapas e contingenciamento frequente de recursos para fiscalização.

Em relação aos aspectos técnicos, nota-se uma ausência de suprimento e atualização constante nos insumos para a melhoria da resolução de imagem que iria ajudar no monitoramento e no licenciamento de pequenas propriedades. Além disso, o monitoramento dos novos desmatamentos não foi realizado pelo Órgão entre 2006 e 2007, e a base cartográfica utilizou a imagem de 2005 por três anos seguidos. Essa falta de monitoramento prejudicou a fiscalização que se absteceu de outros meios, como o DETER do INPE e de serviços contratados de ONGs que auxiliaram em algumas regiões. Também não é realizado monitoramento de APP degradadas no pós-licenciamento. Ou seja, há uma subutilização dessa importante parte do tripé.

Claramente, isso prejudicou a fiscalização que tende a ser um elemento frágil nos instrumentos de comando e controle. Os números da fiscalização alcançam somente de 4 a 21% das áreas desmatadas ilegalmente (fora APP e RL) após 2004. Contudo, há uma dificuldade em se conseguir dados efetivamente confiáveis sobre autuações de desmatamentos ilegais, não conferindo a confiabilidade necessária e a transparência desejável para o acompanhamento da sociedade. Ademais, há uma mudança na metodologia adotada no início do SLAPR e que tinha se mostrado muito mais eficaz que os métodos usualmente utilizados na fiscalização, dispensando um controle maior e falta de planejamento conjunto com dados da SGF.

Quanto à responsabilização, percebe-se um baixo percentual entre o que é cobrado e o que é efetivamente recebido de multas cobradas pelos desmatamentos ilegais. Esse fato não acontece somente no período analisado (2005 a 2007), o que demonstra ser uma fraqueza desde o início da política. Portanto, é prudente dizer que, não obstante houvesse uma piora em vários indicadores após 2003, com especial atenção ao monitoramento e fiscalização, partes do sistema como a responsabilização já se mostravam fragilizados anteriormente.

Avaliando esses problemas de ordem mais técnico operacional, surgem algumas questões: por que não se priorizou esse instrumento potencial, que fez surgir tantas expectativas em relação ao controle do desmatamento ilegal na Amazônia? Como a política pode interferir na política pública em favor grupos de interesse? Essas questões serão mais bem discutidas no capítulo 10.

9 O SLAPR POR TRÁS DOS BASTIDORES: POLÍTICA, ECONOMIA E GRUPOS DE INTERESSE

A grande crise econômica atual é uma crise global de Humanidade que não se resolverá com nenhum tipo de capitalismo, porque não é possível um capitalismo humano (D. Pedro Casaldalia, 2009)

9.1 INTRODUÇÃO

O relevo das imensas chapadas [...] é muito favorável para o povoamento e ótimo para as práticas agrícolas. Mas essas chapadas [...] são pobres em água e têm solo pouco fértil. Isso se expressa pelas imensas áreas de campos naturais. É verdade que em ambos os estados [Goiás e Mato Grosso] há extensas áreas de matas com solos melhores. A uma dessas áreas o estado do Mato Grosso deve seu nome, e um “mato grosso” semelhante, no sul de Goiás, é o palco onde se desenvolve umas das zonas pioneiras atuais. [...] uma colonização bem sucedida só é possível onde seja produzido um produto comercial que encontre boa aceitação no mercado nacional e internacional. [...] mas, onde está esse produto que tenha o valor do ouro e, como esse metal seja capaz de promover um *boom* no oeste remoto do Brasil? (WAIBEL, 1979, p. 308, 310).

O geógrafo alemão Leo Waibel, estudioso da geografia de áreas tropicais e dedicado a estudar o povoamento dessas áreas no Brasil, publicou pela primeira vez seu livro “Capítulos de Geografia Tropical e do Brasil” em 1950. Waibel não concordava com a “marcha para o oeste” no Brasil. Dizia que primeiro tinha que se melhorar a qualidade da agricultura do leste, para só então depois se pensar em expandir para outros locais do Brasil. Naquela época, o cerrado praticamente não tinha valor comercial e era visto, conforme citação acima, como barreira ao povoamento. Mal sabia o geógrafo que, pouco mais de 10 anos após a publicação da segunda edição de seu livro (feita pela Embrapa), o produto pelo qual ele procurava se chamava “soja” e que promoveria o *boom* no Mato Grosso, região a que ele chamava de oeste remoto. Mais espantado ficaria o pesquisador se soubesse que o Mato Grosso na primeira década do século XXI se tornaria o maior produtor de soja, algodão e carne do Brasil.

Como é bem conhecido, uma série de fatores estruturais colaborou para que o cerrado fosse extensamente ocupado por agricultura altamente tecnificada e intensiva em insumos industriais, transformando em poucos anos o estado do Mato Grosso no celeiro do Brasil. Contudo, isso ocorreu com um alto custo ambiental pela forma com que foi ocupado o estado. Waibel (1979) comenta que antes da ocupação do cerrado, os colonos e posseiros começaram a “devastar as bordas orientais e meridionais da hiléia amazônica” (p. 311), saltando a faixa de cerrados de quase mil quilômetros de largura, que se interpunha entre as

duas faixas de floresta, no sul e norte do estado respectivamente. Naquela época (final da década de 1940), o autor fez um comentário que merece atenção: “a devastação da selva amazônica, provocada pelos roçados abertos por colonos e posseiros, alarmou a opinião pública brasileira” (IBID. p. 311).

Se, naquele momento, a opinião pública ficou alarmada, no século XXI ela ficou muito mais. No mundo atual, as fronteiras não são assim tão extensas, e o mundo passou por um processo que poderia ser chamado de “Revolução Ambiental” em relação à percepção sobre a importância do ambiente natural no conforto e sobrevivência da própria espécie humana. A ciência foi a grande responsável para chamar atenção para o potencial das florestas tropicais tanto por seu complexo sistema de biodiversidade, único no mundo, quanto por seu papel crucial na conservação de carbono armazenado em sua biomassa. Sua devastação significa diminuição de bem-estar de toda a Terra, que teria seu processo de mudança climática alterado de forma mais dramática. Assim, globalizaram-se os problemas ambientais e também as cobranças advindas deles.

O capitalismo moderno e tardio, muito responsabilizado pela atual situação do planeta, começa utilizar o desenvolvimento sustentável como ideologia que justificaria a manutenção do comércio mundial e a transferência de tecnologia. Os países do sul, começaram a se especializar cada vez mais em produção e exportação de *commodities* agrícolas num mundo mais competitivo e globalizado (LEFF, 2006). Contudo, com as cobranças ambientais e os desmatamentos continuados na Amazônia na década de 1990, essa produção começava a sofrer críticas e restrições.

Uma saída para os governos emergentes foi a descentralização de suas políticas ambientais, apoiados por pressões de instituições multilaterais, como o Banco Mundial (WEISS, 2001). Em 2000, Mato Grosso implementou um programa ambiental para monitoramento, fiscalização e licenciamento das unidades produtivas no estado. Havia um incremento tecnológico que transformava o estado num potencial controlador da forma de ocupação dos biomas no estado e, mais que isso, expunha todo o passivo ambiental que já havia no estado. Esse instrumento poderia, de fato, reduzir as áreas agrícolas e pecuárias do estado que havia se tornado um “celeiro brasileiro”, se cumprisse o Código Florestal Brasileiro.

Assim, há uma dimensão política e econômica por trás da implantação do SLAPR que merece ser melhor estudada, e o objetivo desse capítulo é responder a seguinte questão:

Por que o estado do Mato Grosso, dependente econômica e politicamente do agronegócio, implementa um sistema como o SLAPR, que possui base legal e também um incremento tecnológico significativo, que visa a restringir o modelo hegemônico de ocupação do território dentro do estado?

9.1.1 Material e método

Um referencial teórico crítico multidisciplinar, com autores da economia ecológica (Martinez- Alier), da racionalidade ecológica (Enrique Leff), da sociologia crítica do capitalismo (Boltanski e Chiapello), foi utilizado para analisar o contexto da formulação da política pública no estado e para compor os argumentos na construção da hipótese sobre a resposta da questão central do texto.

Além disso, utilizou-se, como material empírico, a análise do conteúdo de cinco entrevistas em profundidade realizadas durante o período da pesquisa. Os entrevistados são atores-chave no processo político do SLAPR e também da agricultura no estado. Entre os entrevistados estão:

Entrevistado 1 (data: 13/02/09): é representante do setor agrícola do estado, tem um currículo importante e é formador de opinião na região Sul do estado. Foi presidente do Sindicato Rural de Rondonópolis entre 2007 e 2009. É tesoureiro da Associação de Produtores de Soja do Mato Grosso (APROSOJA); vice-presidente do Fundo de Apoio à Cultura da Soja (FACS), onde também é membro do Conselho Deliberativo e também é diretor da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO), onde ocupa o cargo de diretor 2º secretário para o triênio 2007/2010.

Entrevistado 2 (data: 25/01/09): foi vice-governador do estado do Mato Grosso na época da implantação do SLAPR (1999/2000) e governador no ano de 2002. É agricultor e participante ativo nos coletivos da classe. Foi o fundador e o primeiro presidente da Associação de Produtores de Soja do Mato Grosso (APROSOJA) em 2005.

Entrevistado 3 (data: 24/10/08): foi Secretário de Meio Ambiente por oito anos consecutivos no estado do Mato Grosso e foi em sua gestão que o SLAPR foi idealizado e implementado. Ficou até 2002 nesse cargo.

Entrevistado 4 (data: 11/2008): foi secretário técnico do Programa do Subprograma de Recursos Naturais do Programa Piloto de Florestas Tropicais (PPG-7), coordenado pelo

Ministério do Meio Ambiente entre 1997 e 2003. Programa que deu apoio técnico e financeiro ao SLAPR.

Entrevistado 5 (data: 8/08/2007): foi um dos idealizadores principais e coordenador na implementação do SLAPR; foi o primeiro diretor de florestas da FEMA no estado.

Este breve perfil dos entrevistados explicita a importância estratégica dessas pessoas no contexto da análise pretendida.

O capítulo ficou organizado em duas seções principais (além da introdução e conclusão). A primeira descreve a colonização mais recente do estado, destacando o papel dos agricultores que simbolizavam a promessa do desenvolvimento econômico para o estado, e faz uma análise crítica de como esse grupo foi se tornando hegemônico econômica e depois politicamente frente aos pecuaristas que detinham essa hegemonia até então. A segunda seção explica a estratégia do capitalismo diante das críticas ambientais, chegando ao entendimento dos motivos políticos e econômicos envolvidos na implementação do SLAPR no estado.

9.2 A TRANSFORMAÇÃO “CONDUZIDA” DO MATO GROSSO EM CELEIRO AGRÍCOLA

Com a estratégia da integração nacional planejada pelo Governo Federal na década de 40, concretizada pela “Marcha para o Oeste”, o Mato Grosso, ainda unido ao Mato Grosso do Sul, foi palco de muitos planos governamentais antes de depois de sua divisão política, em 1977, para ocupação do “espaço vazio”⁷¹.

O INCRA, na década de 70, por meio de decretos-lei 1164/71 e 1414/75, instituiu que 100 quilômetros das áreas em torno de todas as rodovias federais que passassem no estado seriam de propriedade da União. Disso resultou que naquele momento o INCRA possuía aproximadamente 60% das terras devolutas do Estado (MORENO; HIGA, 2005). Alguns assentamentos foram feitos pelo próprio INCRA; alguns programas estimulavam a ocupação oferecendo facilidades (financiavam desmatamento e logística em geral) para capital privado (ex.: PROTERRA). Algumas áreas viraram posse, outras foram griladas e uma grande parte foi loteada e vendida por colonizadoras privadas, muitas delas descumprindo o valor máximo dos módulos permitidos por pessoa, formando assim grandes

⁷¹ Esse “espaço vazio” era habitado por muitos índios.

latifúndios de produtores mais capitalizados em contraste com os assentamentos do INCRA para produtores menos capitalizados (IBID, 2005).

As primeiras terras a serem ocupadas foram de floresta. O interesse era a ocupação da Amazônia, e o projeto Sudam privilegiava as áreas acima do paralelo 16, onde predominava esse tipo de vegetação. A maior parte dos recursos financeiros era destinada à formação de pastos. A ocupação do Cerrado aconteceu mais ao final da década de 1970 e década de 1980, após pesquisas intensivas, sobretudo da EMBRAPA, para “valorizar” economicamente os solos de Cerrado no Planalto Central brasileiro.

Assim, em um estado “já rural” como era o Mato Grosso, mas dominado, sobretudo, por pecuária extensiva, exploração mineral e agricultura familiar (MORENO; HIGA, 2005), aparece a figura do sulista ocupando esses territórios de Cerrado com culturas de arroz, inicialmente, e depois com a soja, portando um *modus operandi* totalmente diferente do pecuarista, em geral, paulistas e mineiros que haviam chegado na década de 1950 e 1960. Essa agricultura era o espelho da Revolução Verde: uma agricultura industrializada, com utilização intensiva de insumos e uma necessidade constante de tecnologia, de crédito (inicialmente público, passando depois para o privado), e de empresas (*traders*) para que no pós-colheita comercializassem seus produtos.

Essa hegemonia tecnológica logo se transformou em hegemonia econômica. Quando se observa os gráficos das figuras 9.1 e 9.2, percebe-se o aumento vertiginoso que vem tendo as exportações no estado, sobretudo na área de produtos primários (Figura 9.1).

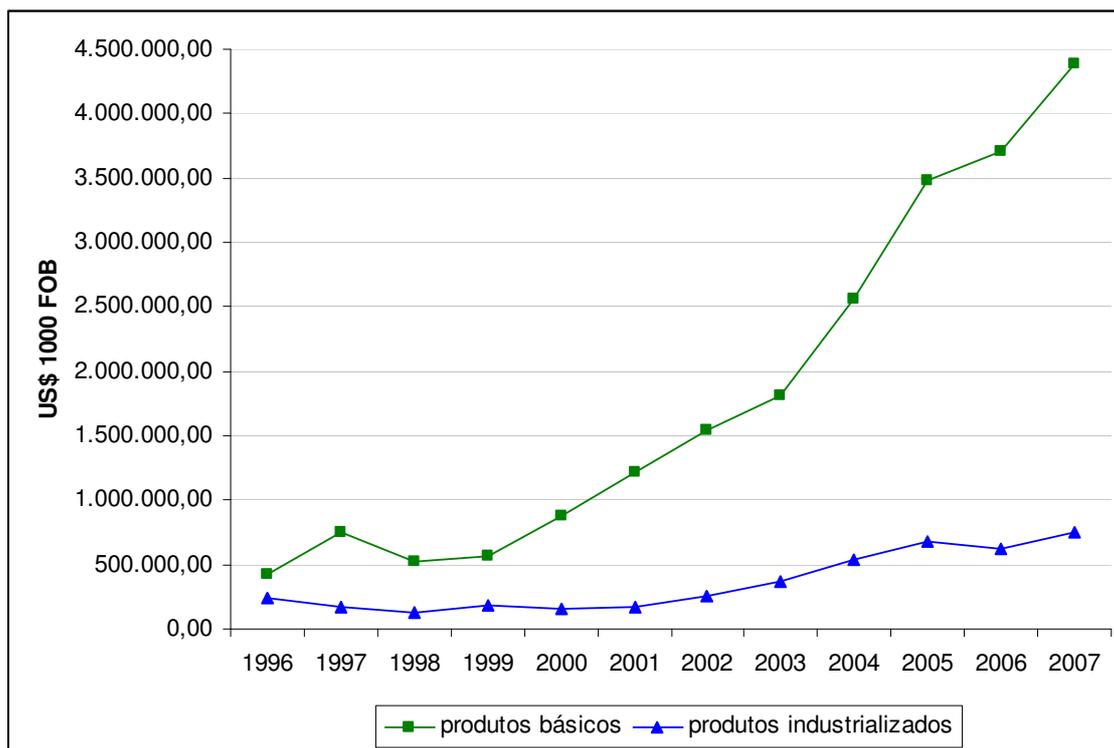


Figura 9.1: Valores de exportação do Mato Grosso de acordo com nível de valor agregado
 Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (Acesso: 11/02/09).

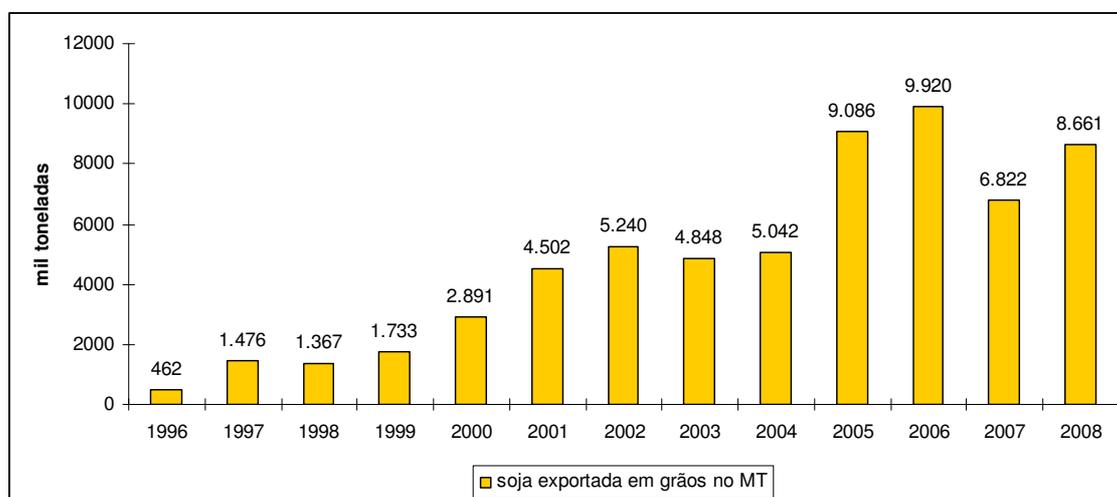


Figura 9.2: Exportação de soja em grãos (mil Ton.) oriunda do Mato Grosso
 Fonte: Associação nacional de exportadores de cereais. Site: <http://www.anec.com.br/>. Acesso: 11/02/09.

Mato Grosso hoje é campeão na exportação de grãos. Em 2008, exportou 49% a mais de soja em grãos que o segundo estado mais exportador que é o Paraná. Essa exportação gerou um valor de 3.749 milhões de dólares. Contudo, isso não quer dizer que o estado ganhe em arrecadação diretamente com a soja que é exportada⁷², pois o efeito da

⁷² A lei Kandir, instituída em 13 de setembro de 1996, isenta do [tributo ICMS](#) os produtos e serviços destinados à [exportação](#).

agricultura na arrecadação estadual é indireto. A agricultura também dinamiza toda atividade econômica por meio de transporte, energia elétrica, industrialização e outros serviços.

Entretanto, há muitas críticas a esse processo, e “o capital agropecuário, por si só, ainda não foi suficiente para alavancar uma industrialização mais robusta e diversificada” (CUNHA, 2009), objetivo de vários governos, que viam na soja o verdadeiro caminho para o estado, tanto pela via da produção primária, como para ser um estimulador da agroindustrialização do estado.

Além disso, a soja, por ser uma *commodity* internacional, sofre grandes oscilações de preços e outros fatores condicionados que levam a crises periódicas, deprimindo temporariamente a economia do estado.

Kohlherpp e Bluemschein (2000, p. 56) observam que

a ascensão dos fazendeiros sulistas à qualidade de nova elite rural de Mato Grosso é caracterizada pelo uso específico dos recursos naturais do cerrado, ou seja, pelo cultivo da soja em grande escala . [...] a adaptação regional específica e uniforme ao mercado voltado à exportação deixou evidente sua susceptibilidade a crises. Em consequência, “o modelo eficaz” dos sulistas no cerrado precisa ser relativizado.

Não obstante as críticas sobre a sustentabilidade de um monoproduto voltado à exportação, a realidade concreta é que o Mato Grosso acabou se transformando, desde a década de 1990, com mais vigor ainda na entrada do século XXI, em “celeiro agrícola nacional” (*soy belt* do Brasil).

Esse processo de aumento vertiginoso, notado, sobretudo a partir de 1998, não foi um processo dinamizado somente pelas forças locais e/ou pelo empreendedorismo dos migrantes. É evidente que toda a tecnologia pública e privada desenvolvida, assim como a localização das grandes esmagadores e compradoras de grãos multinacionais em lugares estratégicos do estado (BECKER, 2007), financiamento para estruturas de armazenagem, melhoria de logística e mais uma série de fatores que favoreceram a esse aumento foram vetores importantes, fazendo parte dessa dinâmica. Ademais, esse processo tem uma interface direta com a demanda internacional aumentada pela via da globalização econômica mundial (NEPSTAD, 2005) e pelo desejo/estímulo nacional para gerar divisas, equilibrando a balança comercial contribuindo com o saldo positivo no balanço dos pagamentos (RAJÃO, 2008). Ou seja, o Mato Grosso reuniu uma série de condições para que isso fosse consolidado: tecnológicas, econômicas, políticas e também ideológicas.

9.2.1 A distinção entre os agricultores e os pecuaristas e a busca por representações políticas legítimas

Essa hegemonia econômica da soja, de maneira particular, foi formando uma espécie de “distinção” entre agricultores e não agricultores, entre cidades agrícolas e cidades não agrícolas, entre problemas econômicos agrícolas e não agrícolas, entre entidades de sojicultores e de não sojicultores, o que em algum momento gerou uma certa tensão política.

Para se avaliar essa “distinção”, sentida entre esses dois grupos, levanta uma questão de fundo importante: pecuaristas e agricultores pertencem à mesma classe?

Como se definir certos grupos de pessoas para encaixá-los numa ou noutra classe? Nesse campo, há uma miríade de formulações e conceitos e não é nosso objetivo explorá-la exaustivamente. Contudo, por meio de dois autores – Marx e Weber –, procuraram-se abordagens conceituais que pudessem explicar melhor o que se observa no Mato Grosso com esses dois grupos, em diferentes momentos históricos.

Se for considerada a visão marxista, a divisão do trabalho determinaria a classe. Assim, os proprietários de terra seriam uma classe, como um único bloco, os quais detêm o domínio sobre a terra e, nesse sentido, seriam capitalistas em conflito com a classe trabalhadora explorada em função de um lucro que foi gerado para o proprietário da terra, por meio dos seus meios de produção (mecanização em geral) e do trabalho de seus empregados (MARX; ENGELS, 2007). Nessa visão, o mecanismo que fundamenta o conceito seria o do conflito de classes baseado na “exploração” de uma classe sobre a outra. Além disso, Marx e Engels (2007, p. 48) consideram que o “poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante”. Ou seja, os meios de produção intelectuais vão gerar pensamentos dominantes (por exemplo: o agronegócio é muito importante para o desenvolvimento do MT) que vão constituir um pensamento hegemônico na sociedade (Gramsci, 2006), dando mais legitimidade às ações dessa classe ou detentores das “relações materiais dominantes.

Na visão de Weber (2004), a classe não é algo tão estático. Ter a posse/ domínio da terra e não a exploração é que determinaria a classe. Contudo, os indivíduos são diferenciados em “situação de classe”, “conforme o aproveitamento de sua propriedade” (p.177). Nesse sentido, a *situação de classe* significa, em última instância, a *situação no mercado*. Portanto, para Weber, a posse colocaria os indivíduos em uma mesma situação

de classe, embora essa situação esteja sujeita a uma série de interesses condicionados/determinados pelo mercado, os quais, segundo seus parâmetros sociológicos:

são interesses inequivocadamente econômicos, vinculados à existência de um 'mercado', que criam a 'classe'. Não obstante, o conceito de interesse de classe é multívoco [heterogêneo, variado] e nem mesmo inequivocamente [evidente, manifesto] empírico, quando se compreende por ele [interesse de classe] outra coisa que a tendência efetiva resultante [...] dos interesses de certa "média" dos que a ela são submetidos (WEBER, 2004, p. 177)

Daí se infere que, mesmo pertencendo à mesma classe e sendo semelhantes às demais circunstâncias, os interesses podem não ser os mesmos. Esses interesses podem convergir mais ou menos conforme tenham se desenvolvido uma ação de organização associativa em meio aos indivíduos pertencentes à "mesma situação de classe". Contudo, Weber é enfático quando diz: "Não é de modo algum um fenômeno universal o desenvolvimento de uma relação associativa ou, pelo menos, uma ação social, a partir da situação de classe comum" (IDEM, p. 178).

Isso explica, em parte, o desinteresse de muitos pecuaristas em participar dos sindicatos. Mas, o que explica, sobretudo pelo conceito de Weber, é que eles seriam da mesma classe, mas com interesses de classe distintos, posto que a "configuração da atividade econômica", ou parafraseando Weber, a situação de mercado à qual os dois grupos são submetidos é diferente e, a partir disso, configura-se uma maior ou menor tendência a se organizarem politicamente.

Contudo, quando se perguntou a um produtor de soja, representante dos agricultores (entrevistado 1), se ele tinha a percepção de que agricultores e pecuaristas pertenciam à mesma classe, a resposta foi enfaticamente negativa. Explicou que essa diferença era decorrente da atividade econômica e dos determinantes de mercado aos quais cada grupo se submetia. Segundo esse representante, o agricultor necessita mais de crédito que o pecuarista, mais tecnologia atrelada à produção, as condições do mercado externo interferem mais na formação de preços, eles necessitam de condições fundiárias e ambientais mais definidas/ resolvidas que os pecuaristas para acessar o crédito. Contudo, ele admite que, em determinados momentos de luta política, eles se reúnem como uma única classe. Portanto, o grupo dos agricultores, olhado "de dentro", lhe parece distinto; mas, quando olhado "de fora", lhe parece semelhante. Nesse sentido, a construção do consenso entre os dois grupos é necessária, pois há interesses comuns na condição de classe capitalista e na busca por hegemonia cultural no estado (GRAMSCI, 1996). Isso

corroborar o que Marx e Engels (2007) consideram como o poder espiritual dominante, que confere legitimidade às ações dos detentores das relações dominantes.

Para analisar essa possível “diferença sentida”, muito mais que observada, é importante que essa situação seja entendida como um processo dialético que foi sendo construído ao longo da história desses grupos. Na década de 1980, com a consolidação dos sulistas como os “novos empreendedores” no estado, havia uma clara distinção econômica e política entre os grupos de agricultores e os pecuaristas. Os primeiros, por terem um capital econômico muito superior aos dos pecuaristas e, em consequência, possuírem demandas políticas e econômicas distintas, não se sentiam representados pelos últimos nos coletivos estabelecidos, como Sindicatos Rurais e Famato (Federação da Agricultura e Pecuária do Mato Grosso). No entanto, antes da chegada dos agricultores mais capitalizados ao estado, os grupos hegemônicos com frequência tinham sido oligarquias ligadas à pecuária, com um alto capital político, portanto.

Nesse contexto, os agricultores começaram a se organizar politicamente tendo como preocupação central o atendimento aos interesses econômicos (aumento de financiamentos, preço mínimo e outras pautas agrícolas), aumentando assim paulatinamente o capital político desses, condicionados por interesses de classe diferentes (WEBER, 2004). Já em 1980 montaram a primeira associação da classe, a Aprosmat (Associação de Produtores de Sementes de Soja) e, a partir daí, começam a galgar posições políticas também como governo, para além da sociedade civil. Com a eleição em 1986 do governador Carlos Bezerra, considerado de esquerda na época e sem pertencer diretamente a nenhum dos dois grupos, tem-se o primeiro Secretário de Agricultura Estadual indicado pelo “grupo da soja”. O governo que se seguiu, o de Dante de Oliveira, também, apesar de não pertencer diretamente a nenhum grupo agropecuarista, tem um claro alinhamento junto aos agricultores e tem como vice-governador, um paranaense agricultor e produtor de soja – Sr. Rogério Salles⁷³.

Contudo, em 2002, o maior produtor de soja da América do Sul (à época), Blairo Maggi, que já era suplente de senador, após uma campanha de dois meses, é eleito governador no primeiro turno. Pode-se dizer que o grupo da agricultura chegara efetivamente ao poder, com uma forte crença no potencial desenvolvimentista do estado, baseada, sobretudo, no simbolismo que representava a soja para esse desenvolvimento. Blairo Maggi, que já era uma liderança orgânica junto a sua classe, agora, desfruta de muito

⁷³ As informações sobre nome e data dos governadores foram obtidas por meio do livro: SIQUEIRA, E.M, História do Mato Grosso. Cuiabá: Entrelinhas, 2002.

prestígio em todo Estado e passa a simbolizar o crescimento econômico de Mato Grosso. Representava não o político, mas o “gestor privado” bem preparado, capaz de incrementar a economia do estado como fez com a sua própria.

Contudo, mesmo considerando essa distinção nas representações políticas e nas demandas específicas entre agricultores e pecuaristas, o que, em certo momento, fez os agricultores querer mais poder político, inclusive no comando do estado, essa distinção não anulou as semelhanças com os pecuaristas, nem colocou agricultores e pecuaristas como grupos antagônicos politicamente (entrevistado 2). Pelo contrário, os interesses de classe comuns, como a questão ambiental, por exemplo, os aproximaram/aproximam cada vez mais como classe. O que acontece é que os agricultores tomam frente em várias dessas demandas que são comuns aos dois grupos. Portanto, ao longo dos últimos anos (a partir do acirramento da crítica ambiental e das políticas mais restritivas) foi se formando um consenso entre eles “nessas áreas” que os levam a buscar a hegemonia ambiental enquanto classe, posto que já possuem hegemonia econômica e política.

O'Connor (1988) mostra que o marxismo ortodoxo, por meio da organização da classe trabalhadora, “empurrou” o capitalismo para formas mais sociais da reprodução das forças e relações do capital. Sua hipótese é a de que na época atual, pós-marxista, muda o foco das demandas sociais, e os “novos movimentos sociais”, dentre eles o ambientalista, seria responsável por “empurrar” o capital para formas mais sociais de reprodução e produção de condições, lutando para proteger o ambiente natural da “irresponsabilidade e excessos do capital” (p.20). Esse primeiro momento incluiria a necessidade e a demanda pela diminuição dos riscos em todas as suas formas. Um segundo momento de luta desses movimentos seria sobre as políticas públicas e programas do capital e do Estado voltados à reestruturação das condições de produção. O'Connor (1988) reconhece dois pontos importantes que servem de reflexão para o presente trabalho: primeiro, que esses “*momentos de luta* ocorrem, ambos, fora do Estado e também com e contra o Estado” (p.21); e, segundo, que, embora esses assuntos inerentes às condições de produção sejam assuntos inerentes às classes sociais, eles vão para além das classes agregando uma miríade muito maior de interesses e de pessoas de diferentes classes envolvidas. Assim, essa luta vai contra as ideologias e as práticas de algumas classes específicas.

Dessa forma, com base em O'Connor e na teoria marxista ecológica, é possível dizer que os pecuaristas e agricultores de larga escala têm ideologias e práticas muito semelhantes e, em momentos estratégicos, defendem-nas como um só grupo, ou nesse caso, como uma só classe. Os opositores dessa classe de capitalistas já não são mais (ou

somente) os “trabalhadores explorados”, mas sim, as políticas do Governo Federal, tanto agrícola como ambiental; são as *traders* que os submetem economicamente; são os bancos públicos; são os Órgãos de Meio Ambiente Federal e Estadual; os Órgãos Fundiários, bem como, os Órgãos Tributários Estaduais (entrevistado 1).

Analisando empiricamente essa questão por meio das entrevistas com agricultores, dois aspectos ficaram muito claros:

- eles se sentem diferentes, não por uma diferença cultural *a priori*, mas é a própria atividade econômica que os obriga a ser mais organizados politicamente, mais ativos na condição de grupo, inclusive quando as demandas são comuns, como é o caso de meio ambiente. Isso se deve a vários fatores considerados problemas, mas talvez o principal seja a dependência do grupo de agricultores do sistema creditício (público ou privado) e dos grupos multinacionais (*traders*). Em oposição à forma como os denominam e ao seu *modus operandi*, os pecuaristas são considerados pelos agricultores, como mais acomodados politicamente;
- mesmo tendo instituições específicas, sendo inclusive independentes e financeiramente mais robustas que os tradicionais coletivos da classe produtora, essas instituições dos agricultores permanecem ligadas às outras mais tradicionais. Isso pode ser explicado (ou entendido) para além dos interesses comuns, como a questão ambiental, fundiária e tributária. De fato, parece muito mais uma “utilização” da legitimidade que essas instituições tradicionais (ex.: sindicatos rurais, Famato) desfrutam no conjunto da sociedade, o que facilitaria o enfrentamento de suas demandas ou a busca do consenso no sentido gramsciano, frente a outras esferas da sociedade civil e mesmo de outras esferas políticas, como o Governo Federal.

Por meio de diversos autores, é possível observar que, em situações de pressão ou de ameaça às classes, elas tendem a ser coesas, mesmo que haja diferenças em seu interior. Para Bourdieu (1996, p.50, 51):

[...] O trabalho simbólico de *constituição* ou de consagração necessário para criar um grupo unido [...] tem tanto mais oportunidades de ser bem sucedido quanto mais os agentes sociais sobre os quais ele se exerce estejam inclinados – por sua proximidade no espaço das relações sociais e também graças às disposições e interesses associados a essas posições – a se reconhecerem em um mesmo projeto (político ou outro).

Marx e Engels (2007) também dizem que, na classe dominante, alguns tomariam o lugar de ideólogos e outros cuidariam de atividades mais práticas, posto que seriam mais

ativos e que teriam menos tempo e [disposição] a teorizar. Entre esses dois grupos poderia haver conflitos, contudo eles iriam até onde não ameaçasse a posição de classe.

Gramsci, mesmo tendo sido um teórico marxista que buscava (na condição de ator político) a hegemonia das massas oprimidas, foi o primeiro a estudar profundamente “um sistema conceitual completo para apreender de forma unitária a complexa fenomenologia do poder das sociedades capitalistas contemporâneas” (ACANDA, 2006, p. 173). Sobre a distinção, Gramsci (2006) diz que

a consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam. [...]. [Essa unidade] não é um dado de fato mecânico, mas um devir histórico que tem sua fase elementar e primitiva no sentimento de distinção, de separação, de independência quase instintiva, e progride até a aquisição real e completa de uma concepção de mundo coerente e unitária (p.103; 104).

No caso do Mato Grosso, esse sentimento de distinção entre “classes iguais” (no caso pecuaristas e agricultores) ainda persiste em aspectos pontuais. Contudo, unificam-se no momento em que a hegemonia não só econômica ou política, mas, sobretudo, cultural, é necessária na obtenção de consensos com outros grupos e mesmo governos em campos onde não são hegemônicos, como o ambiental, por exemplo. Portanto, como Acanda (2006, p.176) assinalou, citando Hobsbawn, “Gramsci não entendeu o domínio burguês apenas como uma imposição, mas percebeu a capacidade dessa classe de estabelecer e preservar sua liderança intelectual e moral mais para dirigir, do que para obrigar. A essa capacidade Gramsci chamou de *hegemonia*” .

Adiante será analisado como isso tem funcionado no estado do Mato Grosso e como grupos da sociedade civil ligados ao agronegócio, como os citados nessa seção, pressionam o Governo Estadual e Federal para mudanças na Legislação Ambiental.

9.3 O SLAPR DENTRO DA POLÍTICA AMBIENTAL DO MT: NO EMBATE, UM AVANÇO NÃO COMPREENDIDO PELAS FORÇAS HEGEMÔNICAS LOCAIS

Uma questão intrigante e desafiadora para esse trabalho é entender o motivo pelo qual Mato Grosso foi considerado o estado de vanguarda no contexto da Amazônia Legal. O estado implementou um Sistema que tinha condições tecnológicas, senão ideais, efetivas, para fazer cumprir o Código Florestal Brasileiro, após as mudanças impostas pela MP 1511/96, que depois ficou com efeito de lei pela MP 2166-67 em 2001. Essa norma legal, se

aplicada, teria condições legais e factíveis de diminuir a área produtiva no estado do Mato Grosso que, como foi visto em capítulos anteriores, expandiu muito seu PIB baseado praticamente em um crescimento horizontal.

Ademais, mesmo as exportações de soja e de carne não promovendo uma renda direta para o Estado⁷⁴, ela representava um crescimento indireto de outros setores da economia que fariam a diferença em termos de arrecadação no estado. Portanto, com a norma efetivada, de fato, ter-se-iam duas consequências na redução da renda no estado: a) retirar-se-iam áreas que já estivessem produzindo, mas que não estivessem adequadas ambientalmente, sobretudo em relação à quantidade de Reserva Legal (que seria a grande maioria, conforme declarou o secretário estadual à época e o coordenador do programa); b) evitar-se-ia a expansão desordenada de novas áreas aptas à produção, como havia ocorrido no período inicial.

Essa legislação (Código Florestal), exigindo a RL e APP, existe desde 1965 e, como já foi comentado, nunca foi cumprida, nem em outros estados. Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro *Raízes do Brasil*, editado pela primeira vez em 1936, já atentava para dificuldade do cumprimento de normas no país, como fruto do nosso desenvolvimento histórico criado pelo espírito legístico dos políticos à época do Segundo Reinado e da Primeira República. Diz Holanda (2004, p. 182): “As condições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda história da América do Sul”.

Holanda parece ter acertado em sua argumentação mesmo num futuro mais distante. Esse não cumprimento do Código Florestal fazia parte de um “acordo velado” com órgãos do Governo Federal (já que essa função não era descentralizada) que raramente cobravam e, quando isso acontecia, era uma cobrança burocrática de uma averbação em cartório, criando-se as “Reservas Legais de papel⁷⁵”, existindo apenas nos croquis exigidos na época. Ora, isso não era meramente uma falta de capacidade do órgão, como sempre justificado numa lógica funcionalista, mas uma decisão consciente da superestrutura, sobretudo do próprio Estado, apoiada na ideologia do desenvolvimentismo na qual se baseava a “marcha para o Oeste”. Como se poderiam fazer tantas restrições aos pioneiros que lá chegavam?

⁷⁴Há um imposto direto sobre a produção do gado e da soja chamado FETHAB (Fundo Estadual de Transporte e Habitação), mas com uma alíquota bem inferior ao ICMS de 17% cobrado no MT.

⁷⁵ Parafrazeando Carlos Diegues em sua expressão “parques de papel”, porque nada era feito para fazer funcioná-los. No caso da RL, era pior, pois ela só existia numa dimensão virtual.

Claramente, na década de 80, a situação era outra. Não havia planos diretos tão agressivos para ocupação das florestas, mas ainda houve planos fortes para ocupação do Cerrado (POLOCENTRO, por exemplo). Na década de 90, com a globalização maior da economia e o crescimento da renda por meio da soja, cresceu ainda mais a “grande meta do desenvolvimentismo”. É como bem observam os autores Ames e Keck (1998, p.29), por meio da análise da influência de políticos nas políticas ambientais de quatro estados brasileiros na década de 1990:

Embora o modelo estadista de desenvolvimento tenha cedido lugar para o neoliberalismo e privatização, os brasileiros acreditam no *ethos* do herói que se apropria do vasto potencial do país (o desbravador). Esse *ethos* cria um viés permanente contra políticas que buscam regular o desenvolvimento a criam dificuldades para o futuro das políticas para o desenvolvimento sustentável.

Portanto, voltando à pergunta inicial, econômica e politicamente parecia que a implantação de um instrumento como SLAPR poderia potencialmente interromper um modelo de ocupação conhecido desde sua colonização, o que, no mínimo, além de uma provável redução de renda para o estado, poderia desagradar profundamente os grupos hegemônicos economicamente no estado.

Mas, o que explica essa paradoxal decisão que parte do próprio estado do MT, conhecido como portal da Amazônia e por isso mesmo “modelo” em muitas situações para os outros estados amazônicos?

Para tentar analisar esse “aparente” paradoxo, será preciso entender primeiro o cenário político mundial, nacional e local daquele momento – 1999 – época da assinatura do primeiro Pacto Federativo que transferia parte da gestão florestal para o estado do MT. Entender não só cenário conjuntural, mas, fundamentalmente, analisar a profundidade com que a crítica ambiental tinha realizado “mudanças” na estrutura e superestrutura dentro capitalismo globalizado. Nesse sentido, serão enfatizados dois aspectos, em particular: a) o primeiro, a assimilação da questão ambiental pelo capitalismo de mercado; b) o segundo, não apartado do primeiro, será a ideologização da tecnologia e o reflexo disso numa política pública com elevado grau de incremento tecnológico.

9.3.1 A entrada da justificção ambiental no suporte ao “espírito do capitalismo”

A crítica ambiental, como descrito no referencial teórico, iniciou-se num mundo em conflito civilizacional, num período – década de 60 e 70 – no qual o capitalismo não era hegemônico. Após a queda do muro de Berlim, da “falência parcial” do modelo keynesiano

de Estado (Estado do Bem-Estar), o capitalismo, sobretudo o capitalismo com características liberais economicamente (ou neoliberais) se transforma em “capitalismo global”, desvelando ao mesmo tempo novos caminhos dentro do processo civilizatório.

Ianni (2007) traduz esse momento de globalização, que está muito além de um processo somente econômico, mas que é representada por vários símbolos e sentidos:

Está em curso o novo surto de universalização do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório. O desenvolvimento do modo capitalista de produção, em forma extensiva e intensiva, adquire outro impulso, com base em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e mundialização dos mercados. As forças produtivas básicas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão transnacional do trabalho ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando, assim, as suas formas de articulação e contradição. Esse é um processo simultaneamente civilizatório, já que desafia, rompe, subordina, mutila, destrói outras formas sociais de vida e trabalho, compreendendo modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar (p. 13).

Dada a quantidade de contradições e desigualdades que o capitalismo inspira, incluindo-se, mais recentemente, a degradação ambiental, manifestada a cada dia com mais força, sendo ao mesmo tempo considerada o reverso da força motriz do sistema, há que se ter fortes justificações para que ele sobreviva e se expanda.

Boltanski e Chiapello (2002) relembram, numa alusão ao espírito do capitalismo de Weber, que o que deve se reter da controvérsia *pós-weberiana* é que “as pessoas necessitam de poderosas razões morais para aderir-se ao capitalismo” (p.43).

Uma dessas justificações poderosas vem das teorias econômicas clássicas e neoclássicas. Os autores dizem que “essa ciência se coloca como não ideológica ou não seguidora de princípios morais e busca resultados aceitos globalmente, como por exemplo, o de bem estar (IDEM, p.48). Esse “bem estar”, sendo possibilitado por escolhas individuais (mão invisível), incorpora a noção de utilitarismo à economia, assumindo que tudo que é benéfico para o indivíduo, também o é para sociedade. Acontece que bem estar para economia neoclássica é vista, sobretudo, como aumento de consumo (MULLER, 2000). Portanto, em termos práticos, se a satisfação do indivíduo se encontra no consumo, quanto maior o consumo, maior o bem estar para toda sociedade. Disso, também deriva que as taxas de atividades econômicas de um país servem como critério de medidas de bem estar, como por exemplo, o PIB (Produto Interno Bruto) (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2002) ou o IDH (índice de Desenvolvimento Humano), que incorpora outras variáveis, mas ainda permanece o PIB.

Aliado a outros trabalhos da ciência econômica, mostrando que as organizações capitalistas quando comparadas com outras são sempre mais eficazes e eficientes, Boltanski e Chiapello (2002) indicam que estariam, de forma mais geral, construídos os três pilares justificativos para sustentar o *espírito do capitalismo*: “o progresso material, eficácia e eficiência na satisfação das necessidades e modo de organização social compatíveis com os regimes políticos liberais”(p. 52).

Contudo, mesmo tendo pilares de autojustificação mais gerais, o capitalismo tem recebido muitas críticas. De forma mais intensa, isso aconteceu nas décadas de 1960/70, com muitos movimentos contra-hegemônicos. O pilar do progresso material, atingido às custas de uma irracionalidade ecológica, donde predominava a depleção enorme dos recursos naturais, foi alvo de muitas críticas que se iniciaram nesse período. A crítica, inicialmente, alertava para os limites do crescimento econômico (LEFF, 2006; MARTINEZ – ALIER; JUSTMET, 2001). Mas, como o capitalismo de mercado tem reagido à crítica ambiental?

Boltanski e Chiapello (2002) argumentam que, para manter seu poder de mobilização,

o capitalismo deve incorporar recursos que não se encontram em seu interior, cercar-se de crenças que desfrutam, em uma época determinada, de um importante poder de persuasão e levar em consideração as ideologias mais importantes, incluindo aqueles que lhes são hostis (p.61).

Desta forma, uma das ideias mais fortes incorporadas pelo capitalismo, sobretudo a partir dos anos 80 e 90, foi a de “Desenvolvimento Sustentável” (DS) com sua retórica deslocada para o “Desenvolvimento sustentado”, que seria a própria sustentabilidade da economia (não das condições ecológicas) pelo maior tempo possível.

Inúmeros autores comentam como o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi apropriado das mais diversas maneiras, conforme os mais diversos interesses pela sociedade, transformando-se em algo consensual, mas sem uma clara identificação da sua substância (LÉLÉ, 1991; SAITO, 1997; VEIGA, 2005; LEFF, 2006; SCOTTO, CARVALHO, GUIMARAES, 2007). De fato, como atesta Leff (2006, p. 137), “o discurso do Desenvolvimento Sustentável procura estabelecer um terreno comum para a política de consenso, capaz de integrar os diferentes interesses de países, povos, classes sociais que plasmam o campo conflitivo da apropriação da natureza”.

Assim, o capitalismo se apropriou dessa noção não-conflitiva do conceito de DS e ainda o incorporou ao mercado, por meio de diversas políticas que procuravam superar os

lados contraditórios na dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico. O instrumento para essa conciliação seria, de forma especial, uma crença e uma utilização crescente da tecnologia, que procuraria “reverter” os “efeitos da degradação antrópica”, gerados pelo processo produtivo (LEFF, 2006, p.143). Ou seja, a crítica ecológica no questionamento da economia não levou à desconstrução da racionalidade econômica dominante (IDEM, p. 134) que, foi ainda mais legitimada pela economia neoclássica em sua teoria ambiental, hoje hegemônica diante de tantas outras abordagens ambientais.

Essa legitimação fica clara quando se entende, como um dos argumentos da Teoria Neoclássica Ambiental, por exemplo, a curva de Kuznets invertida, que de maneira mais geral indica que o aumento da renda *per capita*, a partir de um certo ponto, diminui a degradação ambiental. Não obstante algumas evidências empíricas, sobretudo, coletadas em países ricos, Martinez-Alier e Jusmet (2001) revelam que há várias críticas ao que se convencionou chamar teoria do U invertido⁷⁶.

Isso, evidencia que o Capitalismo, para sua auto-justificação, segundo Boltanski e Chiapello (2002), “mobiliza algo que ‘já está ali’, algo cuja legitimidade já se encontra garantida e ao qual dará um novo sentido associando-o à exigência de acumulação de capital” (p.61). Isso explica muito bem a eficácia explicativa da teoria do U invertido: ela legitima a acumulação do capital como forma de diminuição da degradação, reitera o papel da tecnologia nesse contexto e ainda condena os países pobres a serem tachados de degradadores.

Isso acontece, porque a corrente ambientalista neoclássica, largamente adotada pelo Capitalismo, tem uma perspectiva de sustentabilidade, denominada pelos seus críticos de “sustentabilidade fraca”.

Segundo Martizes-Alier e Justmet (2001), a ideologia da sustentabilidade fraca se apoia em dois pontos principais:

⁷⁶Dentre as críticas à teoria do U invertido, Martinez-Alier e Justmet (2001) indicam: 1) os testes empíricos foram feitos com poluentes muito visíveis e que demandaram algum tipo de controle social e do estado; 2) os estudos pecam por não avaliar um panorama global. Um dos aspectos que pode levar à conclusão do U invertido é a exportação de indústrias poluidoras para países em desenvolvimento ou pobres; 3) ela não serve para explicar o aumento de CO₂, nem a utilização de RN; 4) a renda teria que ser muito alta para todo mundo, gerando muita produção e consumo e consequentemente uma falta de capacidade de suporte da terra para tal (teoria da impossibilidade).

- na possibilidade de substituição dos bens ambientais por capital manufaturado [confiando sempre no progresso técnico], com a pretensão de medir o valor econômico dos bens ambientais e sua deterioração;
- na tese de que os países ricos são mais sustentáveis que os pobres, ou seja, a riqueza é boa para o meio ambiente, e a pobreza é a sua pior inimiga.

Assim, sintetizando a “teoria de sustentabilidade” que tem justificado e baseado as políticas do capitalismo globalizado e que legitima a não-contradição entre crescimento e meio ambiente, servindo assim para justificação, especialmente, de um dos três pilares do espírito do capitalismo – o progresso material – se apóia em algumas premissas:

- a raiz dos problemas ambientais se encontram na falta de valor de mercado (preço) dos bens considerados livres (ou públicos);
- o meio ambiente não reage de forma mais drástica às agressões do sistema econômico (ou seja, é passivo) como também, são consideradas reversíveis as consequências de tais agressões, ou seja, o ambiente natural tem um alto grau de resiliência (MULLER, 2000);
- é utilitarista e antropocêntrica, pois o que está em jogo não é o bem estar do ambiente natural e sim o bem estar dos indivíduos em sociedade. Como normalmente esse bem estar é medido em quantidade de consumo, escolhas entre mais consumo ou menos degradação ambiental devem ser feitas pelos indivíduos (*trade-off*) (MULLER, 2000);
- há uma visão bastante otimista da natureza baseada, em especial, na possibilidade de troca entre capital natural e manufaturado e na continuação do progresso técnico (MARTINEZ-ALIER; JUSTMET, 2001);
- os mecanismos e instrumentos de mercado são muito mais eficazes para sanar a crise ambiental. Para isso, basta que os direitos de propriedade estejam bem definidos e sejam atribuídos valores de mercado aos bens comuns. Com isso se alcançaria a o equilíbrio ambiental, se reverteria os desajustes sociais e finalmente seriam conseguidas a equidade e a sustentabilidade tão almejadas (LEFF, 2006, p. 139).

Boltanski e Chiapello (2002) indicam que um segundo momento de resposta às críticas ao capitalismo seria a incorporação de alguns pontos em que está sendo criticado. De fato, muitas mudanças político-institucionais aconteceram após na década de 1970. Atualmente (séc. XXI) praticamente todos os países têm suas políticas ambientais. Algumas dessas

políticas com abordagem mais conservacionistas e outras se justificando no modelo de desenvolvimento sustentável como ideologia desenvolvimentista. As diferenças na elaboração e efetivação das políticas, tanto nacionais quanto nos acordos internacionais, retratam a diferença no teor ou na “posição” da crítica. Segundo os autores supracitados, há a crítica “que pretende corrigir a prova [os fatos, o processo]”, conhecida também como reformista, “em oposição a uma crítica mais radical, historicamente conhecida como revolucionária” (IDEM, p. 79). Essa crítica mais revolucionária estaria, de acordo com Leff (2006), mais próxima à que houve nos anos 1970 e mais distante da que se iniciou nos anos 1980. Ademais, a crítica revolucionária demanda uma reforma nas estruturas e, como diria O'Connor (1988), requer uma radical democratização do Estado, o qual regularia a provisão das condições de produção de maneira justa ambientalmente. A crítica reformista, que foi adotada pelo capitalismo, é aquela que se conjugava bem com o discurso neoliberal que anunciava a “desaparição da contradição entre meio ambiente e crescimento”(p. 139). A essas modificações que aparentam estar impondo mudanças no capitalismo, sem de fato modificar suas estruturas de produção, e que funcionam somente como retórica e ideologia em nível superestrutural, Gramsci chamou de “Revolução Passiva”. São transições que introduzem novidades e, ao mesmo tempo, conservam muitos elementos da velha ordem: o novo surge na história marcado por uma profunda conciliação com o velho (TEIXEIRA, 2003).

Assim sendo, um mercado foi sendo estabelecido para atender às críticas ambientais de caráter reformista que prevaleceram no cenário mundial pós-1980. Algumas vezes, disfarçada na forma de protecionismo comercial, as exigências ambientais começaram a ser incorporadas no comércio mundial (LEFF, 2006). A demanda era por produtos com qualidade, que não compromettesse o equilíbrio ambiental e social do local de produção. Começava a haver a exigência do cumprimento das leis ambientais nacionais (de preferência tão rígidas quanto aquelas dos países ricos, que seriam os compradores) como garantia para obtenção de empréstimos e de venda dos produtos. Para além das leis nacionais, o mercado começa a premiar aqueles (empresas, grupos) que pudessem ir além da legislação ou que pudessem provar, de alguma forma, suas “boas práticas”. É iniciada uma onda de certificações de selos verdes, indicando caminhos para um comércio mais verde (incluindo várias nuances de verde). Todas essas políticas e novos instrumentos tinham um balizamento ético no discurso do desenvolvimento sustentável que “colonizou a natureza, convertendo-a em capital natural” (LEFF, 2006, p. 142).

E, é nesse sentido de capital natural, aliado a muitos outros capitais: social, intelectual, tecnológico, que foi se re-desenhando uma nova geopolítica em termos de divisão

internacional do trabalho. Os países do norte com uma produção intensiva do conhecimento nos setores industrial e agrícola ‘colonizam’ as práticas dos países do sul, sobretudo por meio das multinacionais que vendem os pacotes tecnológicos prontos. Desta forma, os países do sul se legitimam cada vez mais como exportadores desse capital natural (LEFF, 2006).

9.3.2 A resposta do “celeiro agrícola” à crítica ambiental: SLAPR

O Mato Grosso é um caso emblemático da divisão internacional do trabalho pós-globalização dos mercados mundiais. Especializou-se na produção de *commodities* agrícolas com um alto custo ambiental em termos de perda de biodiversidade e erosão de vários outros recursos naturais, como solo, água (pela via dos desmatamentos e do modelo industrial agrícola), além da contribuição dessas práticas para o aquecimento global (NEPSTAD, 2005; NEPSTAD, 2006; SANTILI *et al*, 2005; FEARNSSIDE, 2005). Em 2006, 65% da soja produzida no Mato Grosso foi exportada *in natura* (ANEC – Associação Nacional de Exportadores de Cereais, consulta realizada em 11/02/2009).

Por outro lado, como já foi dito, essa estratégia não foi definida *a priori* pelo estado do MT, mas foi um conjunto de condições tecnológicas, econômicas e políticas que o estimulou à expansão dos mercados globais, sobretudo com a China, e o forte apoio tecnológico, financeiro, político, entre outros, que recebeu do governo brasileiro. A soja, e todo seu complexo, tem sido expressiva nas receitas cambiais financeiras, representando, em 2008, 9% da receita total gerada no Brasil por meio das exportações. Em 2005, na análise do setor agropecuário dentro do PIB nacional, o Mato Grosso tem sua maior contribuição na atividade agrícola, representando 12,4% do valor adicionado bruto do país (SEPLAN, 2008, p. 143).

Rajão (2008) relata que um executivo bem graduado do governo Lula, numa conversa informal (*off tape conversation*), disse-lhe que “o governo depende da renda da expansão da agricultura na região” (p.17) e acrescenta [*o top officer*] que, mesmo havendo fundos internacionais para Amazônia, é possível que, em médio prazo, as opções de sustentabilidade ambiental não substituam em termos de renda as fontes mais destrutivas.

Um dado empírico dessa idéia de desenvolvimento dentro do estado do MT é a relação, muito forte, entre aumento de produção de soja e aumento do PIB, como mostra a figura 9.3.

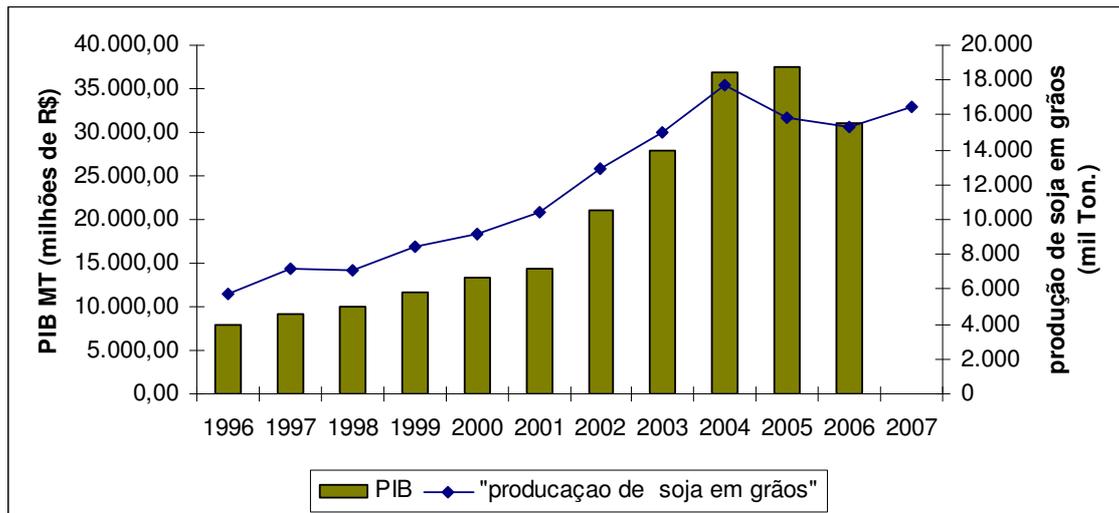


Figura 9.3 Relação PIB do MT e a evolução na quantidade produzida de soja no estado.
Fontes: PIB: IBGE/ SEPLAN- MT; soja: CONAB.

Até o ano 1999, não obstante os estímulos e os seus resultados, a crítica ambiental (internacional e nacional) havia chegado ao campo (em MT) de maneira muito veemente, baseada nas altas taxas de desflorestamento, a exemplo do que ocorreu em 1995, e nos níveis alarmantes de queimadas, a exemplo de 1998, quando o estado bateu recordes em queimadas. Assim, algo necessitaria ser feito para que essas críticas fossem amenizadas no aspecto ambiental e que essa produção no estado fosse legitimada como uma produção responsável ambientalmente.

A justificativa político-econômica do SLAPR de *primeira ordem* seria, portanto, a de qualificar os desmatamentos em legal e ilegal e, com isso, dar uma resposta à sociedade e aos grupos nacionais e internacionais que cobravam uma postura do estado diante dos crescentes desmatamentos. Isso legalizaria dentro do estado, pelo menos, parte da produção, ou seja, aquela que estivesse licenciada, legitimando essa forma de produção.

Além disso, ou em conjunção com essa estratégia, havia uma justificativa institucional, que se poderia chamar de *segunda ordem*. O momento conjuntural, idealizado pela sociedade em rede e o princípio da subsidiariedade (AZEVEDO; PASQUIS, BURSZTYN, 2007; SACARDUA, 2005), entendia que a descentralização da gestão era a melhor forma de lidar com os problemas nos estados da Amazônia. Isso era estimulado, até certo ponto, como uma estratégia condicionada de liberação de recursos, por organismos internacionais que financiavam programas ambientais (e logísticos) no estado, como o PRODEAGRO e o PPG7, que caracterizavam essa descentralização como uma suposta contrapartida do estado. Dois assuntos deveriam estar na pauta política do estado a partir daquele momento: desmatamentos e queimadas. Outro motivo alegado para descentralização era a suposta

ineficácia e ineficiência do IBAMA, que, até 1999, era totalmente responsável pela gestão florestal no estado⁷⁷

Quando se perguntou ao, então, vice-governador do estado (e também agricultor) por que o governador Dante de Oliveira implementou uma medida tão restritiva, ele, demonstrando visão mais cética, disse que

tinha uma medida provisória [alterando o Código Florestal] que foi editada pelo Governo Federal baseada em pressões internacionais do Banco Mundial, e o estado tinha projetos com esses mesmos organismos que acabaram “forçando”, de uma certa forma, a não ter outra alternativa a não ser cobrar. E mesmo com essa medida, quantos milhões de hectares não foram incorporados à produção [depois disso]? *Grifo meu* (Entrevista Rogério Salles, ex-governador do estado do MT, 25/01/09).

Ainda, o ex-secretário da FEMA, na época, disse que o governador tinha uma preocupação forte com a política ambiental, contudo canalizavam isso para o Pantanal, de onde ambos originavam.

Contudo, nas palavras do ex – secretário, a conjuntura era favorável ao trabalho com a Amazônia:

Quando chegamos na Secretaria [de Meio Ambiente], percebemos que o PRODEAGRO tinha um componente muito forte de meio ambiente, mas era sobretudo voltado para a Amazônia e muito pouco [para o] Pantanal. E tinha um outro programa que engatinhava, chamado PPG-7 [Programa Piloto de Proteção de Florestas]. Tinha recursos, capacitação e treinamento. E qual era o problema da Amazônia? Desmatamento ilegal. Então, começamos a trabalhar com isso (Entrevista Frederico Müller, ex-secretário FEMA, 24/10/08).

As justificativas institucionais sobressaíam no primeiro momento das entrevistas como vetores para implementação do SLAPR. Não obstante, na “decodificação” do discurso se percebe a importância da justificativa (implícita) de primeira ordem – aquela político-econômica – de dar uma resposta à crítica ambiental por meio da legitimação da produção do Mato Grosso por meio da legalidade ambiental dos produtores, como é possível observar por meio da fala do ex-secretário:

O MT queria ser o maior produtor do Brasil com o menor desmatamento [...] as pessoas [produtores rurais] queriam estar legais; o Banco do Brasil não financiava se não tivesse LAU [Licenciamento Ambiental Único] e elas começaram a procurar. Tanto é que agora [2008] o produtor rural no MT está sem saída: vai ter que cumprir a lei (Frederico Müller, Cuiabá, 24/10/08).

⁷⁷Todos os entrevistados que estiveram envolvidos no período inicial de formulação e implementação do SLAPR disseram a mesma coisa sobre a necessidade de substituir o IBAMA. (Os nomes dos entrevistados e suas funções à época estão no capítulo IV)

O secretário técnico do PPG-7 no SPRN (Subprograma de Recursos Naturais) vai além e define, de maneira direta, o papel comercial/ econômico que o SLAPR teria. Segundo ele,

a idéia era que se implantasse uma página na internet com as propriedades licenciadas para que os compradores pudessem ver e comercializar seus produtos. Seria um estado de qualidade. Um mercado certificado para o produto de Mato Grosso. (Secretário do SPRN de 1992 a 2004, Brasília, 28/11/2008).

Portanto, qual seria a melhor forma de legitimar essa produção e, por conseguinte, no estado? O caminho mais “rápido” e diferente daquele do IBAMA era a utilização de uma tecnologia que possibilitasse, num futuro não muito distante, verificar a situação ambiental da propriedade em qualquer computador do planeta.

Quando se perguntou ao ex-secretário de Meio Ambiente como o governador aderira a um projeto tão arrojado como o SLAPR, ele respondeu numa frase simples: “primeiro todo mundo babava no programa, [porque envolvia] satélite, tecnologia”. (Entrevista 3). Ao final da entrevista, quando se questionou sobre qual seria a principal limitação do SLAPR, o secretário declara que ainda é a “falta de atualização da base [de imagens] anual”. Ou seja, para ele, a limitação do SLAPR é de ordem tecnológica; não admite, assim, que entraves políticos sejam problemas do Sistema.

Também pela declaração de outros entrevistados, sobretudo, do idealizador do programa, além dos atores envolvidos no PPG-7 em Brasília, percebe-se, de uma maneira muito enfática, que o aparato tecnológico do SLAPR é determinante no papel de conduzir o futuro político do Sistema.

Da mesma forma que na concepção de desenvolvimento sustentável como ideologia (LEFF, 2006; SAITO, 1997), o capitalismo utiliza a tecnologia com bastante otimismo para conciliar crescimento econômico com proteção ambiental. Parece também que a tecnologia nas políticas públicas tem sido, em grande medida, utilizada para justificar uma ação efetiva das instituições ambientais e também dos governos em geral, no Brasil. É como se a tecnologia por si só resolvesse o problema. Saito (1995) relata de que forma a novidade do sensoriamento remoto e da utilização do sistema de informação geográfica podem levar uma obstacularização do resto do processo, justificando o que foi observado na entrevista descrita anteriormente do ex-secretário de MA acerca do SLAPR. Observa Saito (1995):

o fascínio que causa os SIGs, pela sua velocidade e capacidade de manipulação de dados e, principalmente, pela apresentação de mapas temáticos bem acabados, pode levar os usuários, que incluem técnicos e

mesmo pesquisadores ambientais brasileiros, a um apego cego a nova tecnologia – a fetichização de um novo modismo, desviando as discussões sobre o geoprocessamento para disputas no campo de demonstrações de capacidade de softwares e equipamentos disponíveis no mercado (p.21).

Por que isso acontece? Essa afirmação da tecnologia como substituição de outros sistemas de legitimação, ou mesmo de um “mascaramento” das disputas políticas em questão, pode ser entendida a partir das argumentações de Habermas e Marcuse, entre outros.

Uma das características do capitalismo tardio, desde o final do século XIX, segundo Habermas (1968), é a “cientifização da técnica”. Assim, em contraste com teoria marxista do valor-trabalho, segue que “a ciência e a tecnologia se transformam numa primeira força produtiva” (p. 72). De fato, a ciência e a técnica aplicadas à produção impulsionaram o crescimento econômico e passou a simbolizar a promoção de bem estar social e também de progresso no âmbito do capitalismo (BECK, 2002) . Destarte, a sociedade definindo seus interesses em relação ao progresso técnico vai ter interesse em manter tal sistema. “Cria-se uma perspectiva na qual a evolução do sistema social parece estar determinada pela lógica do progresso técnico-científico” (HABERMAS, 1968, p. 73).

Portanto, essa ciência e tecnologia são legitimadas pelo modelo social vigente, por meio do progresso. Isso faz com que as inovações tecnológicas possuam um poder de influência imune as críticas (BECK, 2002).

Essa percepção traduzida para política ambiental pode significar que a simples inovação tecnológica significa avanço e “progresso” da política ambiental. Tendo esse progresso, advindo da tecnologia, e tendo ela legitimação social, há, de certa forma, um poder de silenciar, parcialmente, as críticas. Isso, talvez, possa explicar o “fetichismo” em torno da incorporação das novas tecnologias envolvidas nas políticas ambientais recentes na Amazônia.

Foladori (2001) destaca que a maior parte da discussão sobre os problemas ambientais, em lugar de partir de sua forma social (i.e agricultura baseada na monocultura intensiva em grande escala), parte de seu conteúdo material ou do resultado desse conteúdo material (i.e quantidade de área desmatada, efeitos dos agroquímicos, erosão do solo, etc.). “A produção mesma, basicamente em relação a sua forma social, não é discutida” (p. 106). Um exemplo seria o próprio Licenciamento Ambiental Rural que não verifica nada além das quantidades desse conteúdo material, no caso RL e APP que faltam.

O autor argumenta que “esta forma de ver o problema implica alto grau de fetichização e uma posição política altamente classista, ainda que de maneira inconsciente” (FOLADORI, 2001, p.107). Como resultado, busca-se corrigir os efeitos da produção capitalista pela via técnica, isto é, pondo filtros aqui e ali (compensando RL, recuperando APP), sem discutir nesse momento a eficiência dessas medidas.

Habermas (1968) também salienta que nem todo resultado do progresso técnico significa melhoria no bem estar da vida das pessoas. Sendo essa uma constatação para sociedade, também é possível dizer que, mesmo com os avanços tecnológicos nas políticas ambientais, eles não se traduzem em melhoria para o ambiente natural de maneira automática.

Portanto, a tecnologia envolvida no SLAPR e o discurso tecnocrático que o embebe, tanto legitima o Estado como “controlador”, dando-lhe o mérito da gestão descentralizada nacional e internacionalmente, como também tem o poder de despolitizar a discussão do SLAPR para o grande público, que não capta esse sentido técnico reforçado pelo governo.

Da mesma forma, mas, talvez, com menor intensidade, os produtores mais comuns (médios) não alcançavam/ alcançam essa comunicação distorcida em torno da técnica imbuída em um instrumento de política que os envolve diretamente. Portanto, a tecnologia pode ter vários sentidos dentro do SLAPR:

- a própria legitimação da agricultura no estado, por meio da idéia de uma política ambiental “transparente”, donde é possível mostrar a imagem da propriedade pela internet para qualquer parte do mundo;
- a despolitização das massas diante do significado real dessa tecnologia envolvida numa política pública; mas que, por outro lado, legitima a descentralização e reforça a ideologia de que o Estado subnacional tem capacidade controladora;
- a desinformação do próprio agricultor ordinário que não consegue se apropriar da tecnocracia envolvida no sistema, tendo sempre seus interesses mediados por outros técnicos.

Nos dois últimos aspectos, em relação a uma ação racional dirigida a fins, é o que Habermas (1968) poderia chamar de “comunicação de dominação”. Não existe espaço para a intersubjetividade da compreensão. Habermas, em sua teoria da Ação comunicativa, distingue conceitualmente três tipos de ação: *ação comunicativa*, que seria a ação dirigida para a mútua compreensão do mundo social; *ação instrumental*, que seria dirigida no sentido do êxito do mundo exterior, ou seja, a busca do conhecimento dos objetos; e a *ação*

estratégica, que é dirigida no sentido do êxito do mundo social (GOLDBLATT, 1996, p. 170). Quando a ação instrumental é utilizada para o conhecimento tecnológico envolvido na política pública (i.e. SLAPR), é possível se apropriar da mesma em função de seus interesses (ação estratégica). Isso pode ser feito tanto pelos governos, quanto pelos grupos de atores organizados que é alvo da política. Por outro lado, o trabalho emancipatório em torno da política ambiental seria abrir a “caixa preta” para desvendar o mito da tecnologia envolvida, problematizando com isso sua manipulação. Desta forma, tanto a razão instrumental (consciência tecnocrática), como a razão comunicativa na discussão dos conflitos e dos interesses levariam a uma razão emancipatória.

Destarte, o uso da tecnologia nas políticas ambientais é um debate importante, desde que não fique confinado somente a uma consciência tecnocrática, transformando-se, dessa forma, em instrumento de dominação e ideologia, como disse Habermas (1968):

a razão técnica de um sistema social de ação racional dirigida a fins não abandona o seu conteúdo político. [...] o conceito da razão técnica é talvez em si mesmo ideologia. não só sua aplicação, mas já a própria técnica é dominação metódica, científica, calculada e calculante (sobre a natureza e sobre o homem) (p. 56)

A racionalidade instrumental traduzida na tecnologia sobre a qual o SLAPR se baseia dá a impressão de uma “dominação” do produtor que, agora, não teria mais como “escapar” do controle do Estado, mas, ao contrário, este projeto, como foi demonstrado, ao menos, parcialmente, está a serviço da legitimação de uma forma de produção capitalista preponderante e lucrativa para o estado do MT.

9.4 CONCLUSÃO

A chegada dos agricultores promotores de uma agricultura mais capitalizada no estado do Mato Grosso promoveu, em determinado momento, uma distinção entre esses e os pecuaristas, classe econômica e politicamente hegemônica no estado. Os agricultores não se sentiam representados politicamente pelos pecuaristas e, embora pertencentes à mesma classe na condição de detentores do capital (terra), tinham “interesses de classe” distintos, motivados pela própria natureza da atividade agrícola mais incerta e mais dependente de crédito.

Contudo, frente às críticas ambientais, esses grupos se unem fortalecendo politicamente a classe frente às pressões de outras classes, grupos sociais e mesmo do governo por adequações ambientais. As pressões ambientais podem deslegitimar a

produção e o estado que vai alçando o título de celeiro agrícola nacional e internacionalmente.

Nesse sentido, o governo, à época, embalado por estímulos de organismos internacionais e pela política nacional de descentralização, implementa o Sistema de licenciamento de propriedades rurais, utilizando tecnologia de sensoriamento remoto e SIG. Contudo, essa política não era uma política estritamente ambiental. Ela teve um objetivo claro de legitimar a produção agrícola do estado, como a “maior produção do mundo com a melhor política ambiental existente”.

A política, portanto, muito fetichizada pelo uso da tecnologia, pretendia mostrar ao mundo “a capacidade de controle do Estado do MT sobre o desmatamento” e ainda legitimar a produção agrícola em seu território. Em tese, seria possível enxergar a unidade produtiva de qualquer computador do mundo. Contudo, colocar a base de propriedades na internet não significa necessariamente transparência ou democratização na gestão. A continuidade da política, após 2002, mostrou exatamente isso e os desmatamentos começaram a crescer no estado novamente, esmaecendo o “projeto econômico” no bojo do SLAPR.

10 ARENAS EM DISPUTA EM TORNO DO SLAPR: DOS CONFLITOS À RETÓRICA AMBIENTALISTA

“Se existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de lutas” (Bourdieu).

10.1 INTRODUÇÃO

A outra grande pedra no sapato do produtor rural deste século chama-se LAU. A pressão ambiental cada vez mais presente no mundo do agronegócio detonou uma série de exigências e acontecimentos que estão na base desse imbróglcio que tem na LAU seu nome mais reluzente. (Revista Produtor Rural, FAMATO, Nov-2007, p. 36)

O Governo Federal suspendeu autorizações para desmatamento em 36 municípios da Amazônia Legal [...] a maioria em MT e no PA. (Folha de São Paulo, 25 de janeiro, 2008, p. A18).

Os governadores dos estados campeões de desmatamento tiveram reações distintas aos dados divulgados anteontem pelo Governo Federal. O de Mato Grosso contestou a afirmativa; o do Pará reconheceu o problema [...] (Folha de São Paulo, 25 de janeiro de 2008, p. A19).

“o INPE está mentindo a serviço de alguém” (Blairo Maggi, governador do MT, em entrevista ao Estadão, 27 janeiro de 2008).

Não seríamos irresponsáveis de fazer esse fuzuê todo com a presença do presidente da República, se não tivéssemos certeza absoluta [do dado] (Gilberto Camara, diretor do INPE, Folha de São Paulo, 26 de janeiro de 2008, p. A15).

É um volume significativo de dinheiro que não pode ser colocado a disposição sem critérios ambientais, precisamos viabilizar as decisões de que os bancos públicos não financiem mais atividades que pratiquem o desmatamento ilegal (Marina Silva, ministra do Meio Ambiente, Folha de São Paulo, 1 de fevereiro de 2008, p. A15).

O governador do Mato Grosso, Blairo Maggi (PR), quer que o Governo Federal faça uma "recontagem" no índice de desmatamento em seu estado e conceda uma "moratória" sobre decretos que proíbem financiamentos a produtores de regiões com degradação ambiental. A época do plantio começa em 30 dias. (Agência Reuters, Portal de Notícias da Globo, 14/04/2008).

"A bem da verdade, o que se percebe é a existência de uma ação coordenada contra o estado de Mato Grosso, alimentada por um preconceito contra o setor produtivo" (Blairo Maggi, governador do MT, Agência Reuters, Portal de Notícias da Globo, 15/05/08)⁷⁸.

⁷⁸ A reprodução de todas as matérias citadas no texto está no Anexo C na ordem que aparecem no texto.

Os trechos transcritos acima evidenciam a dimensão dos conflitos existentes em torno da questão ambiental, de maneira especial do desmatamento e todas as implicações deste, entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Mato Grosso.

A questão não é simples. Não é possível nomear de pronto os vilões e os inocentes; tampouco as esferas federal e estadual representam blocos monolíticos quanto às opiniões sobre melhores formas de combate ao desmatamento ilegal. De maneira especial, a sociedade política ou a esfera pública política do Governo Federal reflete posições bem mais heterogêneas que a do âmbito estadual. Há uma clara disputa entre forças com lógicas institucionais divergentes, ora mais voltadas ao desenvolvimentismo, ora mais voltadas ao ambientalismo, com predomínio das ações voltadas para primeira lógica e um predomínio do discurso mais voltado à segunda.

Como o Sistema de Licenciamento interfere nessa arena (ou campo) entre as esferas governamentais? Ocorre que o que foi colocado como ambientalmente obrigatório pelo Código Florestal (e a MP de 2001) é evidenciado pelo SLAPR, que mostra isso por propriedade. Contudo, a questão da Reserva Legal e do quantitativo de 80% em áreas de floresta do Bioma Amazônico ainda é um tema em disputa entre produtores rurais, ambientalistas e grupos do Governo Federal, de maneira especial, o MMA, na arena das políticas ambientais.

No início do SLAPR até 2005, esse problema era menos crítico, porque o governo estadual, à época, previa contra várias objeções do IBAMA e de outros órgãos um valor de 50% de RL em áreas de floresta de transição. Naquele momento, esses eram os lugares mais disputados para ocupação. Contudo, com a proibição definitiva desse valor, as tensões ficaram mais acirradas.

O SLAPR, por outro lado, representava para o estado e para o produtor um “passaporte” para legalidade e potenciais benefícios econômicos advindos dessa suposta regularização. Ademais, esse instrumento gerou, entre 2000 e 2002, uma grande expectativa entre ambientalistas e técnicos do governo; foi bem recebido junto à opinião pública nacional e internacional, o que contribuiu para legitimá-lo.

Contudo, após 2003, com o aumento exacerbado do desmatamento no estado frente aos preços recordes de soja, várias ressalvas começaram a ser feitas à gestão do instrumento e começa a ser questionada a influência que a troca política no governo do estado possa ter tido sobre a eficácia do instrumento. Alencar et al (2004) observaram que

a experiência da FEMA mostrou a necessidade de se manter, pelo menos parcialmente, o sistema de monitoração e fiscalização do desmatamento na Amazônia sob controle e/ou avaliação do governo federal. Uma descentralização desse controle poderá colocar a legislação federal sob influência das mudanças políticas no âmbito estadual e municipal (p. 54).

Keck e Ames (1998, p. 29), ao estudarem a influência da política nas políticas públicas ambiental no Brasil, indicam que “frequentemente, nem o setor privado, nem atores públicos realmente esperam que as leis sejam mantidas. Quando o judiciário não pode manter a lei, o resultado do esforço para elaborar a política (policy) é puramente uma função do poder das relações em curto prazo. Ademais, os autores ressaltam que, com a excessiva politização das políticas ambientais, os novos governos sentem “compelidos a acabar com os projetos de seus antecessores e a começar novos projetos” (ID.IBID).

Assim, é importante considerar a hipótese de que as mudanças políticas podem ter influenciado o desempenho do SLAPR, contudo se deve ter muita cautela para não individualizar essa responsabilidade. Ostron e Anderson (2008), em estudos sobre a descentralização ambiental na América Latina, advertem que as características individuais de governos locais são insuficientes para explicar a variação nos resultados da governança ambiental. Não se podem perder de vista as condições socioeconômicas.

O que ocorreu no estado do MT, entretanto, e que o particulariza, de certa forma, é que a figura política do governador Blairo Maggi, eleito em 2002, dois anos após o início do SLAPR, é profundamente ligada à estrutura da soja, que exerce forte hegemonia econômica no estado e que, ao mesmo tempo, exerce sobre a sociedade local o simbolismo do “desbravador” muito ligado ao *ethos* brasileiro do herói (KECK; AMES, 1998) que ajudou a “desenvolver” o Mato Grosso com seus negócios privados e que poderia fazer muito mais dirigindo o estado.

Mesmo sabendo da importante influência que a variável econômica exerce sobre o desmatamento (Capítulos 3 e 4), a questão que emerge é como os interesses de classe e a transição política no estado pode ter influenciado a continuidade da política?

As hipóteses para essa questão são:

1) não obstante tenha havido incremento e inovação tecnológico-legal, além de uma nova retórica ambiental por parte do governo estadual, ela é acompanhada de problemas institucionais desencadeados por ações ou omissões políticas que interferiram no decrescente desempenho do SLAPR, a partir de 2003;

2) os fatores determinantes desse desempenho estão relacionados com a disputa na arena ambiental pela legitimidade do modo de ocupação do território no estado;

10.1.1 Materiais e Métodos

Para escrever esse capítulo, foram utilizadas pesquisas em documentos, tais como: a) Relatório da CPI da SEMA-MT, b) notícias da Secretária de Comunicação Social de Mato Grosso (SECOM-MT); c) reportagens de vários periódicos nacionais e regionais (todas as matérias das quais foram retiradas trechos e/ou falas de autoridades estão reproduzidas no Anexo B); d) nota técnica do Ministério do Meio Ambiente de 8 de outubro de 2008 e) lei do Mato Grosso Legal e várias outras normas legais. Além disso, dentre as entrevistas realizadas na pesquisa, quatro foram utilizadas:

Entrevistado 1: Assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) do Governo Federal (data: 19/11/2008);

Entrevistado 2: Secretário Técnico do Subprograma de Políticas e Recursos Naturais (SPRN) de 1997 a 2003 (data: 28/11/08);

Entrevistado 3: Técnico responsável pelo SLAPR no SPRN (PPG-7) (17/03/2009);

Entrevistado 4: Coordenador na Formulação e Implantação do SLAPR no estado e primeiro diretor da Diretoria de Florestas, criada em 1999 na FEMA (8/08/2007);

Para fazer as análises se recorreu à metodologia da análise de conteúdo, enfatizando as mudanças temáticas dos atores analisados. A escolha dos trechos dos periódicos foi feita de acordo com a pertinência temática. Esses temas foram selecionados segundo as seguintes categorias:

- conflitos de entendimento sobre a questão ambiental entre atores das diferentes esferas governamentais;
- desenvolvimento do estado de Mato Grosso e o desmatamento (na análise da mudança do discurso governamental);
- consensos do governo com outras esferas e sociedade civil.

O período analisado no capítulo compreende os anos 2003 até 2008⁷⁹.

Este capítulo, além da introdução e conclusão, apresenta a seguinte estrutura: na segunda seção, abordam-se os conflitos existentes em relação ao Código Florestal, de

⁷⁹ Contudo, há a inclusão de algumas citações de periódicos referentes ao ano de 2009, em especial do Katoomba Meeting, do qual participou a pesquisadora entre os dias 1 e 2 de abril de 2009, em Cuiabá – MT.

maneira especial sobre os quantitativos de Reserva Legal que se deve manter na propriedade. Esses conflitos, explicitados por meio de contradições entre as regulamentações estaduais e federais, abrangem tanto as esferas do governo, quanto a de grupo de produtores organizados; na terceira seção, discorre-se sobre as arenas e os atores que disputam espaço por um projeto de SLAPR que tenha uma lógica institucional mais ambientalista ou mais econômica. Também são evidenciadas a retórica ambiental no discurso governamental e suas estratégias de conquista de hegemonia nessa arena. Por fim, na quarta e última seção, verificam-se as consequências que esses conflitos, as mudanças nos procedimentos institucionais e o sistema político exerceram sobre o desenvolvimento da política pública.

10.2 OS CONFLITOS EM TORNO DA RESERVA LEGAL

Mesmo havendo a antiga normatização em relação à conservação de áreas naturais em propriedades privadas, essas normas foram amplamente ignoradas no Brasil ao longo dos anos. Não foi diferente por ocasião da ocupação do Mato Grosso.

Os produtores que vieram se estabelecer no estado, a partir da década de 1960 até final de 1980, respeitaram minimamente a Legislação Ambiental que já existia. Contudo, o passivo maior se deu em áreas com desmatamentos mais antigos como no sul, sudoeste e sudeste do estado. Pelas normas legais, nunca foi possível desmatar mais que 50% em áreas de floresta, no entanto se observam várias averbações de 20% autorizadas pelo IBAMA em áreas de floresta de transição, que sempre foram áreas que geraram dúvidas quanto à tipologia da vegetação. Algumas dessas áreas de transição (porção central do estado), que hoje deveriam ter 80% de reserva, apresentam 20 ou 50%. No final da década de 1990, portanto, um grande passivo já havia se instalado em várias regiões do estado.

A cobrança pela recuperação desse passivo de RL e APP começou efetivamente após a implementação do SLAPR no estado. Até então, grande parte dos produtores tinha noção do problema, mas nada era feito por parte do IBAMA ou de outro órgão que evidenciasse esse passivo e o cobrasse objetivamente. O grande problema, na percepção dos produtores, é que o SLAPR veio quase que concomitantemente ao recrudescimento do Código Florestal Federal pela MP 2166-67/2001. Então, acontece um duplo rompimento no paradigma da política pública: haveria monitoramento da propriedade; logo, as transformações do uso do solo passariam a ser observadas (diferentemente do mapa analógico e documento declaratório usados anteriormente); e, a restrição passou de 50%

para 80%, mesmo para aqueles que tinham feito seus desmatamentos dentro da norma na ocasião requerida. Esses dois elementos constituem a base de muitos conflitos. Na verdade, a objetificação desse fato por meio de utilização de imagens de satélite *somente evidenciou um conflito existente em relação à obrigatoriedade da RL.*

Período/norma	Situação da RL	Situação jurídica		O que deve ser feito para regularizar-se
		MMA	SEMA-MT	
Antes de 1996 20% cerrado 50% floresta	Averbada: deixou a RL intacta	irregular	Regular	MMA: comprar/recuperar mais 30% de RL em florestas e 15% em cerrado;
	Averbada: não deixou a RL no valor estipulado pela norma na época	irregular	Irregular	Compensar/recuperar o valor devido até chegar a legislação pós 1996
	Não averbado: deixou RL no valor estipulado pela norma na época	irregular	Regular*	Averbar e regular-se de acordo com a legislação pós 1996
	Não averbado: não deixou a RL valor estipulado pela norma na época	irregular	Irregular	Averbar e regular-se de acordo com a legislação pós 1996
Depois de 1996 35% cerrado 80% floresta	Toda área averbada e desmatada nesse período deve seguir a norma pós 1996. Qualquer área averbada ou desmatada após esse período fora desses valores está irregular mediante os dois órgãos. A Sema considera essa data de corte em 2000.			

Quadro 10.1: situação das propriedades em relação à RL após medida provisória, editada pela primeira vez em 1996.

*essa situação não é clara na SEMA, embora juridicamente eles reconheçam que não existe direito adquirido na esfera jurídica ambiental.

Como se observa no quadro 10.1, o MMA não concorda com a manutenção da legalidade das propriedades que cumpriram as normas estabelecidas na época. Segundo essa interpretação jurídica, oficial no Governo Federal, não existe direito adquirido na esfera ambiental. Mercadante (2002) observa que esse valor de 80% na AL, antes de qualquer critério técnico, indica uma decisão política de “inibir a fronteira agrícola e fomentar a economia baseada na floresta” (p.17). Entretanto, a ética trazida na “bagagem” dos migrantes que chegaram ao estado para a atividade agropecuária não coincidia com a norma pública estabelecida. Também não existia estímulo econômico para uma economia baseada na floresta.

Tampouco, o Órgão Ambiental Estadual atende essa norma. Pela instrução normativa de 06 de julho de 2007, o procedimento para identificar a regularidade em relação à Reserva Legal é a seguinte:

1. procede a uma vistoria de desmates da propriedade desde 2000;

2. se o proprietário derrubou a área no percentual correto que a legislação à época permitia não é preciso alterar a situação (lei 233/2005 , 62-A , § 8º);
3. se identificar que a propriedade tem percentual de Reserva Legal menor do que o exigido pela legislação da época, procede à retificação aplicando o percentual atual da Legislação Federal;
4. o proprietário deve recorrer então às diversas formas de compensação/desoneração existentes na legislação.

Essa clara contradição normativa entre as esferas demonstra um esforço da esfera estadual em atender às demandas dos setores rurais dentro da ética produtivista que os compeliram a vir para o Mato Grosso.

Pela norma federal, contudo, esses produtores rurais deveriam corrigir o que haviam feito de ilegal / incorreto e mesmo o que fizeram corretamente na época da conversão do solo (a minoria). Com isso, haveria não só retirada de áreas da produção, como custos elevados na recomposição de algumas dessas áreas. Por razões culturais e econômicas, o produtor rural, diante desse cenário normativo, recusa-se a cumprir a lei do Código Florestal: recuperar e regenerar a área destruída. Dessa forma, desde o início do SLAPR, aqueles que têm problemas com valor inferior de Reserva Legal, frente ao que pede a legislação florestal, buscam alternativas de compensação fora da propriedade. Quanto maior a renda fornecida pelo uso do solo, maior será a disposição em pagar por RL fora da propriedade.

Esse problema do quantitativo da RL fica mais dramático após a proibição do desmatamento de 50% em áreas de floresta de transição em 2005. O governo, sob forte influência do setor produtivo, começa a tentar flexibilizar várias normas referentes ao cumprimento da RL, objetivando facilitar a “regularização” ambiental do produtor rural, que começou a ser criminalizado e responsabilizado socialmente pelos desmatamentos ilegais.

Como a legislação dizia que essa forma de compensação poderia ser feita apenas para propriedades desmatadas até 14 de dezembro de 1998 (lei 4771/65, art. 44-C; lei estadual 7868/2002), as áreas desmatadas, após essa data, que não são poucas, haja vista o aumento recorde de desmatamento estadual em 2003/2004, enfrentam um grande problema legal.

Na tentativa de resolver esse problema, o governo estadual edita a Lei Complementar 232 de 21/12/2005, cujo artigo 62 previa que o proprietário depositasse no Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMAM) o valor de sua área a ser compensada. Esse dinheiro seria

destinado a resolver o problema fundiário das UCN estaduais. Poderiam optar pelo pagamento do passivo ao fundo, os proprietários que tivessem desmatado até a data de 23 de junho de 2005 e que formalizassem a sua adesão ao Pró-Regularização (Programa Estadual de Regularização Ambiental) em 2 anos a partir da publicação da Lei (dez/2005). Ou seja, o Estado finalmente parece ter forjado uma saída aos infratores pós-1998.

No entanto, o Ministério Público Estadual não permitiu sua aplicação em diversos casos a partir da Ação Civil Pública n. 115/2006, aconselhando que o OEMA de MT se abstivesse da compensação por meio de depósito ao FEMAM (SEMA, 2007 - CI n.328). Nesse ponto, foi retomado então o quarto ponto nas opções de ajustamento do passivo de RL do Código Florestal, acrescentado a partir do final de 2006: a desoneração da obrigação de recuperar a RL por meio de doação de área em UCN (art. 44, inciso III, § 6º).

Contudo, o OGA começou a interpretar essa desoneração para áreas desmatadas até 23 de junho de 2005, o que novamente contrariava a Legislação Federal. Não obstante vários conflitos e desacordos internos entre Subprocuradoria Jurídica e Procuradoria de Meio Ambiente do Estado, foi acatada a flexibilização do prazo pelo então Secretário Estadual de MA. Isso na prática significa que, se o proprietário desmatou sua propriedade ilegalmente, sem a licença ambiental e a autorização de desmate, mesmo em áreas de RL até junho de 2005, poderia comprar esse valor de RL que lhe faltasse fora de sua propriedade. A compra da área desmatada ilegalmente em RL deveria ser feita dentro de uma UCN Estadual⁸⁰.

⁸⁰ Esse ponto revela uma disputa interna do Órgão em torno da forma mais flexível para ao produtor. Isso foi caracterizado pela circular interna da SEMA n. 133 de 09 de abril de 2007. Nessa circular há uma consulta feita pela Superintendência Jurídica da Sema à Subprocuradoria de Meio Ambiente do Estado, também instalada na Sema. A consulta era sobre o prazo que estava sendo dado para que as propriedades estivessem aptas à “compensação da RL”. Segundo o superintendente jurídico o prazo de 23 de junho de 2005 que estava sendo concedido pela Sema, contradizia o prazo de 14 de dezembro de 1998 dado pela lei federal. Nesse caso, como o órgão deveria continuar procedendo? O parecer diz que não existe compensação após 1998, somente desoneração, conforme previsto no Parágrafo 6 do inciso III do Código Florestal e que, portanto, não se referindo à compensação, não incorria nos mesmos prazos. Nesse caso a desoneração seria efetuada mediante a doação da parte faltante da RL ao poder público compradas em UC estadual ou pagamento a um fundo estadual (FEMAM) e poderia ser concedida àqueles que desmataram a RL acima do estabelecido por lei até 23 de junho de 2005, conforme estabelecido na lei complementar 232/2005 que altera o Código Ambiental no estado. O que ocorre é que esse entendimento não é unânime e a própria Superintendência de Assuntos Jurídicos teve um parecer contrário ao da Subprocuradoria, nessa mesma circular. Segundo a primeira o marco temporal de 14/12/1998 não pode ser desconsiderado, pois a desoneração (termo que considera equivocado) como consta no parágrafo sexto se refere ao inciso III e todas as condições associadas a ele. A circular termina com a decisão do secretário de meio ambiente optando a favor do parecer da Subprocuradoria, ou seja, pela maior flexibilização em relação ao prazo para a “desoneração”.

Entretanto, mesmo sendo possível essa flexibilização na regularização da RL, se o proprietário entrasse no SLAPR com desmatamentos após 2000, ele estaria vulnerável à multa, pois se pressupunha o descumprimento de uma lei. Esse problema e a própria resolução sobre a Reserva Legal ainda sofreriam mudanças até 2009. O nome do novo projeto de lei, proposto pelo governo estadual, que flexibilizaria ainda mais as normas, é “Mato Grosso Legal”.

10.2.1 Regulamentação federal e estadual: caminhos divergentes?

Quando se analisa a Legislação Federal e Estadual concernentes à Gestão Florestal, observa-se, sobretudo a partir de 2005, direcionamentos opostos: uma tentativa de flexibilização nas regulamentações do estado e um maior recrudescimento na Legislação Federal.

Em função da conjuntura econômica desfavorável de 2005 e 2006 em relação à soja, houve um decréscimo de desmatamento na Amazônia Legal. Isso criou certa tranquilidade na esfera da regulamentação. Com a nova retomada de preços da soja em 2007 e também com a retomada do desmatamento, o Governo Federal se armou com uma Legislação mais restritiva, com um enfoque em (des)estímulos econômicos.

Ao final de 2007, o MMA lançou o Decreto 6321 que previa várias medidas de controle do desmatamento da Amazônia. Entre elas: a) uma lista de municípios que sofreram desmatamentos e que deveriam ser objeto de atualização cadastral junto ao INCRA; b) a exigência de atrelamento de autorização de desmatamento somente após a certificação de georreferenciamento obtida no INCRA (propriedades acima de 4 módulos rurais); c) a autorização de embargar a prática de atividades econômicas sobre a área danificada (medida incorporada posteriormente pelo decreto 6514/2008).

Acrescido a esse decreto, vieram mais duas normas: uma do Banco Central, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional, que obrigava o proprietário rural, a partir de 1º de julho de 2008, apresentar Licença Ambiental ou qualquer documento afim do Órgão Ambiental (ou o seu protocolo), atestando a regularização da propriedade rural, para ter acesso ao crédito rural. Essa restrição era para os municípios que pertencessem ao Bioma Amazônico e que apareceram na lista da Portaria 96 (27/03/08) do MMA. Além disso, em 22 de julho de 2008, o Governo Federal lança outro Decreto (6514), asseverando as penalidades para quem cometesse infrações ambientais.

Após vários conflitos com o Governo Federal e trocas públicas de ofensas, como se observa no início da introdução, a solução encontrada pelo governo do MT para contornar o problema da falta de licença ambiental de muitas propriedades foi a elaboração de uma nova lei (8961 – 18/08/2008), criando o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural, apelidado de “MT Legal⁸¹”.

Nesse aspecto, é interessante notar como os governos capitalistas fomentam as políticas que tentam proteger a mobilidade do capital, o cumprimento de contratos, a manutenção do direito da propriedade e a regulação de conflitos que protegem o “bem comum” do capital (HARVEY, 2005). A julgar pela falta de uma ampla discussão pública que o projeto do MT Legal teve com a sociedade local (GTMS⁸²), nem mesmo sendo discutido no Conselho Estadual de Meio Ambiente, compreende-se a dimensão que o Executivo e o Sistema Legislativo têm na garantia de sustentação das classes capitalistas (i.e. grupo de produtores rurais ligados ao agronegócio) no estado. Nota-se que, quando é interessante para o estado, normalmente sob o ponto de vista do capital, as políticas públicas não são discutidas na direção periferia – centro. Ao contrário, são medidas mais centralizadas, com eventuais colaborações de instituições-chave que teriam o papel de legitimá-las.

Habermas (2003), por meio de modelos apresentados por Cobb e Ross & Ross que reproduzem os caminhos que levam à entrada de políticas na agenda política, demonstra a influência que circula entre a esfera pública⁸³ e o sistema político.

⁸¹ Esse apelido é uma referência a um projeto comandado pela The Nature Conservancy – TNC, em um município do Mato Grosso chamado Lucas do Rio Verde. O projeto foi nomeado “Lucas Legal”. Essa Lei 8961 de 18 de agosto de 2008 foi revogada pela Lei n. 327 de 28/08/08, que por sua vez foi revogada, com algumas alterações pela Lei n. 343 de 24/12/08 (leis em ANEXO B). No novo nome da lei, a palavra legalização foi substituída por regularização, ficando com o nome de “Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural”

⁸² Informações obtidas pelo acompanhamento da lista de discussão do Grupo de Trabalho de Mobilização Social do Estado do MT, onde participam mais de 50 grupos de movimentos sociais e ambientalistas do estado.

⁸³ A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento (e não para fins como na esfera política e econômica), o qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo. A sociedade civil, nesse contexto, compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política (HABERMAS, 2003, p 91 a 99).

No primeiro caso, no *modelo de acesso interno*, a iniciativa é dos dirigentes políticos ou dos detentores do poder. O tema segue seu percurso até o sistema político sem ser discutido ou ter influência da esfera pública ou até com a exclusão dela. No segundo caso, no *modelo de mobilização*, a iniciativa é também do sistema político, porém seus agentes são obrigados a mobilizar a esfera pública, uma vez que precisam de apoio de partes relevantes do público para atingir um tratamento formal ou para conseguir a implementação de um programa já votado. No terceiro caso, no *modelo de iniciativa externa*, a iniciativa pertence às forças, que se encontram fora do sistema político e que utilizam da pressão da opinião pública (da esfera pública mobilizada).

De acordo com o autor, predominam no cenário político o primeiro e o segundo modelo. Assim, o MT Legal parece ter se seguido a lógica do segundo modelo, pois se apoiou nos grupos ligados ao agronegócio, além de obter aliados junto ao Ministério Público Estadual e algumas Organizações não-governamentais como TNC e ICV. Essa busca de apoio dentre algumas organizações maiores do setor ambiental é, como será discutido adiante, uma das estratégias do setor e do governo estadual na formação do consenso em torno da hegemonia ambiental no estado.

Sobre essa falta de discussão e participação mais ampla, mobilizando de fato a opinião pública, Habermas (2003) atesta:

enquanto o sistema político for dominado pelo fluxo informal do poder, a iniciativa e o poder de introduzir temas na ordem do dia e torná-los maduros para uma decisão, pertence mais ao governo e à administração do que ao complexo parlamentar; e enquanto os meios de comunicação de massa, contrariando sua auto-compreensão normativa, conseguem seu material dos produtores de informações – poderosos e bem organizados – e enquanto eles preferirem estratégias publicitárias que diminuam o nível discursivo da circulação pública da comunicação, os temas em geral serão dirigidos numa direção centrífuga, que vai do centro para fora, contrariando a direção espontânea que se origina da periferia social (p. 114).

Voltando ao conteúdo do MT Legal, percebe-se uma reabilitação em certos aspectos do Pró-Regularização idealizado em 2005, comentado anteriormente, mas traz uma novidade: cria o Cadastro Ambiental Rural (CAR), simplificando a entrada do produtor ao sistema e o isentando das infrações administrativas e das respectivas multas devido aos desmatamentos praticados até dezembro de 2007⁸⁴.

⁸⁴ Caso o produtor já tenha recebido uma multa até essa data, o texto da lei diz que a multa será reduzida em 90%. O texto da Lei 343/08, art. 14, § 2º, diz que “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

Assim, o recebimento da Licença Ambiental é efetuado em duas etapas: na primeira, o Órgão Gestor só vai verificar os problemas que a propriedade tem com as Áreas de Preservação Permanente. Nessa etapa, o produtor consegue receber um documento legal que atesta cadastro de sua propriedade no OGA. Na segunda etapa, prevista para se realizar de um a três anos após a entrada, será avaliada e regularizada a situação da Reserva Legal da propriedade (dentro daquelas condições avaliadas anteriormente). Nessa etapa, na medida em que o proprietário opte por uma das alternativas de quitação do passivo ambiental, ele assina um TAC e recebe a licença ambiental.

É possível assinalar, de pronto, duas consequências do MT Legal:

- o produtor está sendo desresponsabilizado “legalmente” por um dano ambiental. Mesmo o produtor tendo que assinar um TAC, o governo tem um controle muito fraco dessa recuperação, até porque o proprietário pode ter 30 anos para fazê-la, se for o caso. Portanto, gera uma sensação de impunidade pelos atos cometidos, principalmente para aqueles desmatamentos realizados após 2000, quando já havia um sistema de monitoramento no estado. Isso evidencia falhas na função de regulação do estado;
- o conflito em torno da Reserva Legal está sendo adiado, pois há uma esperança de redução desse valor para 50% com a alteração do Código Florestal por parte do governo e dos produtores rurais. Caso, não seja alterado o CF, há a alternativa de alteração para fins de recuperação, pela via do ZSEE (Zoneamento Sócio Econômico Ecológico) que também está em curso no estado.

A motivação oficial que tem um vetor de maior mobilização ambiental seria, além da regularização ambiental dos produtores, o aumento da base que facilitaria o monitoramento e fiscalização no estado. Porém, essa lei teve uma justificativa econômica decisiva, provocada pela resolução 3545/07 do Conselho Monetário Nacional, comentada anteriormente, que condiciona a obtenção do crédito rural à posse da Licença ou do Cadastro Ambiental. Como a movimentação política do estado junto ao Governo Federal para anular essa resolução não gerou resultado, o MT Legal se revelou como forma mais rápida de fazer esse tipo de flexibilização para o recebimento da licença e do crédito. Zhouri, Lasehefski e Paiva (2005) constataram, baseados em estudos realizados sobre licenciamentos de hidroelétricas em Minas Gerais, um resultado que pode ser comparado ao

90% (noventa por cento) do valor da multa aplicada, se comprovada a reparação total do dano ambiental que deu causa à autuação”.

caso do Mato Grosso. Segundo os pesquisadores, as leis e normas são frequentemente “adequadas” de maneira que não seja um entrave ou dificulte os projetos econômicos privados, que ganham, em geral, uma conotação de “interesse público” no discurso oficial.

Contudo, nas posições do Governo Federal, é possível observar conflitos em relação à condução da política ambiental no estado do Mato Grosso. Dois registros foram utilizados para demonstrar essas posições divergentes: um foi a nota técnica do MMA sobre a lei do MT Legal e o outro foi a entrevista realizada com o assessor da Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE), responsável pela implementação do PAS (Programa da Amazônia Sustentável).

A nota técnica [s.n] do MMA, de 8 de outubro de 2008, aponta três maiores objeções ao MT Legal: o primeiro ponto contesta a permanência do valor da RL em florestas em 50% (mesmo quando averbadas) posto que juridicamente não existe “direito adquirido” na matéria ambiental. Diz a nota:

[...] o [MT legal] diverge da Lei Federal noutros pontos, sendo o mais conflituoso o que se baseia num pretensão direito adquirido dos proprietários em manter suas reservas legais no limite de até 50% das propriedades, com ou sem autorizações de desmatamento emitidas pelos órgãos ambientais. Embora a Lei Estadual queira trazer para o sistema um sem-número de proprietários - cujas lideranças, vale dizer, não deixam de expressar o desejo da categoria na revisão da lei federal, que implique a redução da reserva legal para o patamar anterior a 1996 (50%), esse mecanismo contrasta diretamente com as políticas do governo federal.

O segundo ponto ressalva a não-autuação dos infratores; e o terceiro, o pagamento ao Fundo Ambiental, desonerando o proprietário da obrigação de recompor a RL. Sobre esse último, diz a nota: “embora possa se constituir numa vantagem para o proprietário [...] isso na realidade poderá não ser exitoso em termos de conservação ambiental”.

A nota conclui que o MT Legal é uma lei inovadora em diversos aspectos, contudo diverge da norma federal em outros pontos e chama atenção para o fato de o estado estar legislando “contrariamente”, quando deveria legislar complementarmente à União. Deixa um recado austero ao governo subnacional, explicitando a situação conflituosa, quando diz:

O caminho preconizado não pode ser o de, no nível estadual, estabelecer leis que não seguem as normas ambientais gerais estabelecidas pelos meios institucionais dados pelo Estado de Direito. *Se a norma federal não é a desejável, cabe antes alterá-la, pelos mecanismos vigentes e legais.* Os pontos de conflito poderiam ter sido superados, caso, antes da aprovação da lei, tivesse havido um estreito relacionamento entre o Governo do Mato

Grosso e o Ministério do Meio Ambiente, o que lamentavelmente não ocorreu. (Nota Técnica MMA n.8, grifo meu).

Contudo, a opinião sobre a RL de 80% não é uníssona na esfera federal. A entrevista com o assessor da SAE esclarece bem essa posição. Perguntado sobre o MT Legal, o entrevistado esclarece que o MT Legal é uma proposta boa e positiva e faz a seguinte ressalva quanto à Reserva Legal:

O MT Legal tem duas demandas básicas a se resolver. Em relação a essas, nós também temos posições claras. A primeira, que precisa para o MT Legal funcionar, é que a exigência de RL seja reduzida de 80 para 50%. *Eu acho que 80% de reserva é um sonho de uma noite de verão. É uma política pública de pior qualidade*, ela não tem nenhum benefício ambiental, ela não é respeitada em nenhuma dimensão e ela precisa ser urgentemente, simplesmente, na minha opinião, ela precisa ser radicalmente reduzida de 80 para 50% e ponto final. Não se fala mais nisso (entrevistado 1; 19/11/2008, SAE, grifo meu).

Quando questionado sobre as posições conflitantes entre o Governo Federal e o Estadual e como ficaria a posição da SAE, o entrevistado indica as divergências:

As posições da SAE não são automaticamente as mesmas do MMA e alguns casos são contrários ao do MMA. Eles preferem as nuvens, o sonho a um projeto incrivelmente ambicioso, ousado e generoso de regularização. Eu não posso falar pela SAE, mas eu sei que o governo do MT veio aqui, apresentou o projeto ao ministro e o ministro demonstrou simpatia, mas disse que não poderia apoiar isoladamente. O que ele poderia apoiar é a tese geral de legalização (entrevistado 1; 19/11/2008, SAE, grifo meu).

Percebe-se, portanto, que há uma divisão clara dentro do GF, sendo isso reafirmado pelo próprio governador Maggi. Em reunião realizada com produtores rurais no final de setembro na cidade de Rondonópolis – MT, o governador afirmou que as divergências partiam do Ministério Público Federal e do IBAMA. Contudo, reafirmou sua disposição em lutar pelo Programa: “se for preciso, vamos ao Supremo Tribunal Federal para defender os produtores nas questões ambientais. Ou vai ou racha essa questão do produtor e meio ambiente” (Blairo Maggi, Rondonópolis-MT, setembro 2008)⁸⁵.

⁸⁵ No dia 1º de abril de 2009, portanto fora do período de análise da pesquisa, foi assinado um Termo de Cooperação entre MMA, IBAMA e SEMA- MT em torno de aspectos técnicos do MT legal. A legislação definitiva com as mudanças sugeridas pelo MMA ainda não tinha sido publicada até a data de 10 de abril de 2009, mas em consulta à SEMA, foi verificado que não foram mantidos no texto do MT Legal: a) a questão do direito adquirido em torno do percentual de Reserva Legal (parágrafo 5, artigo 13 da lei 327 de 28/08/2008); b) a desoneração da RL com pagamento ao fundo somente será permitida em algumas situações. Portanto, houve um acatamento das posições mais contestadas pelo MMA.

A decisão do Governo Federal pesa em favor da regularização das propriedades rurais do estado cuja produção agrícola de exportação tem grande valor no cenário brasileiro, sobretudo, em tempo de crise mundial, após agosto de 2008. Portanto, mesmo com medidas mais severas como as editadas pelos Decretos do final de 2007, restringindo crédito às propriedades ilegais ambientalmente, é possível que haja um apoio crescente às medidas que visem ao reforço da balança comercial nacional. Embora não se extinga os conflitos existentes na área ambiental em torno da Reserva Legal. Com o MT Legal, fica mais clara a contradição (dialética) existente no bojo do SLAPR sobre os dois projetos que disputam espaço: o ambientalista e o desenvolvimentista.

Não que deva haver uma dicotomia entre os aspectos ambientais e econômicos dentro de um projeto que vise a sustentabilidade. Contudo, o que se analisará a seguir é a predominância de um sentido em detrimento ao outro em diferentes momentos do desenvolvimento da política pública.

10.3 ARENAS EM DISPUTA: PROJETOS AMBIENTALISTA E DESENVOLVIMENTISTA

A tecnologia para as demandas ambientais tem sido utilizada na Amazônia, de forma mais sistemática, segundo Rajão (2008), a partir de 1988. Esse mesmo autor argumenta que as instituições na Amazônia passaram por três tipos de controle: a militarista – com enfoque sobre a soberania da região; a desenvolvimentista – com o enfoque no crescimento econômico ainda alimentado pela concepção militarista de manter a soberania e, por último, a ambientalista que, ao final dos anos noventa, ganhou mais força e tem um enfoque maior no controle e monitoramento do desmatamento nas florestas da região. A concepção ambientalista parece ter um predomínio em termos ideológicos sobre a militarista, contudo ainda está em disputa com as outras duas concepções, de forma especial, a desenvolvimentista.

Um exemplo de tecnologia aplicada nessa concepção de controle institucional ambientalista é o PRODES, um Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica feito por satélite que existe desde 1988. Esse programa propiciou para todo mundo a mensuração do desmatamento em larga escala que acontecia na região. Como bem define Rajão (2008), o monitoramento na Amazônia teve a capacidade de “criar o desmatamento em larga escala” como fenômeno até então desconhecido em sua proporção. Isso gerou várias consequências, dentre elas, acentuada atenção internacional e nacional para o caso e a conseqüente pressão aos governos por uma tomada de providências para resolvê-lo.

Mas, ao mesmo tempo, os desmatamentos continuaram, em alguns momentos, alcançando grandes proporções, como foi o caso de 2003 e 2004. Os planos para o desenvolvimento da região com muitas estradas, hidroelétricas e PCH (pequenas centrais hidroelétricas) também continuam fortemente amparados pelo PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) do GF. Esse é um caso emblemático de disputa entre a concepção de controle ambientalista e desenvolvimentista.

A concepção de controle ambientalista, no caso do SLAPR, dentro de um arcabouço de Desenvolvimento Sustentável (DS), parece ter sido colonizada pela concepção economicista, ou de forma mais objetiva, pela concepção de mercado passando a ser utilizado como ideologia. Como argumenta Leff (2006, p.144):

as políticas de DS se inscrevem nas vias de ajuste que a economia liberal aportaria à solução dos processos de degradação ambiental e ao uso racional dos recursos ambientais; ao mesmo tempo responde a necessidade de legitimação da economia de mercado.

No entanto, essa colonização ainda sofre resistências. Há grupos tanto da sociedade civil como do governo, que ainda defendem o SLAPR como um projeto de política ambiental. Portanto, poder-se-ia dizer que há uma disputa ideológica e política entre “dois projetos” de SLAPR, que será chamado respectivamente de ambiental e econômico. Ambos se materializam no SLAPR, porém, conforme há um predomínio maior ou menor na atenção dos aspectos ecológicos ou econômicos, as estratégias de ação são distintas conforme ilustra o quadro 10.2 abaixo:

ESTRATÉGIAS	PROJETO AMBIENTAL	PROJETO ECONÔMICO
OBJETIVO	Diminuir desmatamento	Legalizar o desmatamento
DISCURSO / ÊNFASE	Monitorar	Legitimar
PASSIVOS	Cumprimento / pagamento	Flexibilização
DESAFIOS	Fazer cumprir/ barreiras culturais	Conflitos legais e institucionais
APOIO DO GOVERNO ESTADUAL	Frágil	Forte

Quadro 10.2: Comparativo indicando as principais características dos dois “projetos” incutidos no arcabouço do SLAPR.

O objetivo político, como justificativa para implementação do SLAPR (governo Dante de Oliveira) e também para as constantes propostas de flexibilização das cobranças em torno da RL (governo Blairo Maggi), tem mais afinidade com o projeto econômico. Porém, esses projetos econômicos surgem em momentos políticos distintos no estado e convém

pontuar que o projeto econômico do primeiro governo tinha um caráter mais pragmático, pois pretendia qualificar o desmatamento do estado; o projeto econômico do segundo momento (Blairo Maggi) tem uma versão situada mais na adequação, visto que já não importa qualificar os desmatamentos que irão acontecer, mas sim legitimar os que já aconteceram ilegalmente.

Projeto econômico	Governo	Estratégia	Objetivo
PRAGMÁTICO	Dante de Oliveira	Qualificar os desmatamentos	Legitimar a produção agrícola
ADEQUAÇÃO	Blairo Maggi	Cadastrar todas as propriedades rurais na base do estado	Legitimar a produção agrícola e a forma de ocupação do estado

Quadro 10.3: Abordagens dos “projetos econômicos” em momentos políticos distintos no estado do Mato Grosso.

Entretanto, em termos institucionais, entendendo com isso o OGA, os técnicos formuladores do Sistema nas esferas local/ nacional e parte do seu corpo técnico atual não comungam inteiramente da estratégia comercial, apoiando, dentro de seus limites corporativos, o projeto ambiental. Também se percebe que parte do MMA e parte do IBAMA lutam para manutenção do SLAPR como projeto ambiental, e isso é revelado em suas constantes objeções diante das flexibilizações propostas pelo governo estadual. Portanto, houve e ainda há aspectos ecológicos/ambientais lastreando o SLAPR. No entanto, o que ocorre é que como “projetos” em disputa há uma constante mudança de posições, como numa guerra de trincheiras (GRAMSCI, 2006). Ora uma ideologia ganha mais espaço, ora a outra avança.

Como num processo dialético, aparentemente foi havendo uma transformação do projeto ambiental para o econômico, contudo a contradição se apresentava desde o começo, pois dentro da proposta ambiental havia um forte sentido de legitimação econômica (capítulo 9). Como bem lembra Chauí (1997, p. 204), “*deve-se compreender que a negação dialética não significa a negação empírica ou material de coisas empíricas ou materiais, e sim a destruição de seu sentido imediato, que é superado por um sentido novo [...] (grifo meu)*”.

No processo dialético, o princípio da contradição, no sentido marxista /engeliano, indica que “a transformação das coisas só é possível porque no seu interior coexistem forças opostas tendendo simultaneamente à unidade e à oposição” (GADOTTI, 1997, p.26). Portanto, esse movimento dialético opera-se por meio das contradições ou mais especificamente mediante a negação de alguma coisa. Essa negação transforma seu sentido, sendo a negação da negação o processo dialético na totalidade (síntese).

Tentando entender esse processo sob o ponto de vista dialético, é importante que se analise mais detidamente as contradições entre os dois projetos e como a política e o contexto histórico socioeconômico influenciam para o predomínio da contradição principal. O objetivo ambiental da política era realmente reduzir o desmatamento ilegal, mas reduzir a quantidade de desmatamento como um todo. Entretanto, para os observadores internacionais, não interessa se o desmatamento é ilegal ou legal; interessa saber a quantidade desmatada, por conta do efeito estufa e da perda de biodiversidade (RAJAO, 2008). Sendo assim, se o estado do MT diminuísse seus desmatamentos, sem necessariamente recuperar esse passivo da época da ocupação (e também de 2000 em diante) e ao mesmo tempo “regularizasse” a situação ambiental da produção agropecuária, num sistema de adequação e flexibilização da Legislação Ambiental vigente, ele conseguiria alcançar o sucesso dentro dos projetos econômicos que envolvem o SLAPR (legitimação da produção: projeto pragmático) e ainda legitimar o modo de ocupação do território (projeto de adequação: MT Legal) (Fig 10.3).

Para tanto, o desafio do projeto econômico (de adequação) é enfrentado no âmbito legal e institucional, como foi observado no âmbito da aprovação do MT Legal, ao passo que, para o projeto ambiental, é necessário uma ampla mudança cultural, política e econômica em relação à forma de ocupação do território, tornando-se um desafio muito mais complexo e lento (Fig. 10.2). No entanto, a esfera pública tem construído uma comunicação muito mais favorável à lógica ambientalista, na qual ancora o “projeto ambiental”. Fonseca e Bursztyn (2007) indicam que na dinâmica que envolve o processo de mudança da sociedade, a “balança das normas sociais” começa a se inclinar mais para o lado da sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, apoiar essas normas torna-se signo de prestígio e, o contrário, não apoiá-las, torna-se símbolo de estigma (i.e. antiambiente, poluidores, degradadores).

Assim esse comportamento pró-ambiente, começa a aparecer com grande abundância no apoio discursivo às normas ambientais na esfera pública política. Habermas (2003)

descreve o espaço público político como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. De acordo com o autor,

na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los e problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 2003, p. 91).

O prejuízo para a coletividade acontece quanto esse apoio se manifesta somente no plano discursivo, sem ser acompanhado pelas práticas coerentes. Ou seja, quanto à ética individual não incorporou as normas sociais (de sustentabilidade) que começam a ser consolidadas, sendo ainda guiadas pela razão instrumental. É possível dizer que, quando existe um processo cuja identidade real é distinta da identidade simbólica, isso geraria um comportamento descrito por Fonseca e Bursztyn (2007) como o de “caroneiro (*free rider*) discursivo”. Assim, o *free rider* discursivo, baseado no conceito de Olson, quando aplicado à questão ambiental, é “aquele que, ao manifestar apoio discursivo ao desenvolvimento sustentável, desfruta dos benefícios de ser “ecologicamente correto” sem de fato sê-lo [...]; essa adesão discursiva [...] continua sendo guiada por interesses individuais” (p.181).

Portanto, o sistema político no estado do Mato Grosso já percebeu essa predisposição da opinião pública em relação a um “projeto ambiental” mais amplo para sociedade e o possível apoio desses atores na esfera da democracia representativa. Nesse sentido, há um investimento discursivo promovido pelo governo junto à opinião pública mais genérica, nacional e internacional, de que há um forte investimento político e econômico no projeto ambiental para o estado (nisso se inclui o SLAPR, sendo este o cartão de visitas do estado quando o governo tem ou está em missões internacionais). Esse convencimento discursivo tenta escamotear o projeto econômico como o aspecto principal desse processo e enfatiza o projeto ambiental no constructo da linguagem. Segundo Layrargues,

a linguagem é um dos lugares onde se desenrolam os conflitos, sejam eles de natureza social, econômica ou política. É onde se exerce o domínio de uns sobre outros. É onde se desenvolvem relações de poder. Tais conflitos são mediados no campo linguístico por sutis estratégias de persuasão através da palavra, numa eficaz tentativa de convencimento do interlocutor à aceitação das idéias, não por meio da força, mas da sedução. O discurso literalmente sedutor e cativante, convincente, constitui-se, portanto, no instrumento ideal no atual mundo da informação (LAYRARGUES, 1998, P. 186).

Adiante será visto como essa construção em torno da temática ambiental está sendo conduzida no estado e como é usada engenhosamente para a construção de uma ideologia forjadora do consenso em torno das questões ambientais e o setor produtivo rural.

10.3.1 A retórica discursiva fortalecida frente ao “afrouxamento” institucional

Fazendo uma retrospectiva, é interessante notar que os representantes organizados do agronegócio, assim como os produtores rurais em geral e o próprio governador Blairo Maggi em seu primeiro mandato, não conseguiram enxergar no SLAPR um projeto econômico /comercial (ou duvidavam disso), vendo-o somente como um projeto estritamente ambiental que tinha como objetivo lhes trazer prejuízos⁸⁶.

Esse pode ter sido um dos motivos de o governo, após 2003, não ter alimentado o Sistema adequadamente, deixando de dar sequência ao projeto anterior que era um projeto econômico (pragmático), mas que previa uma melhoria ambiental (como visto no Capítulo 9). Alguns dos problemas levantados pela CPI, feita pela Assembléia Legislativa do estado do Mato Grosso, em 2007, que investigou o funcionamento da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, esboçam uma ideia desse comportamento⁸⁷ (ALMT, 2007, p. 419-422):

- a Sema é responsável pela perda de investimentos financeiros que se atrasam ou são cancelados dentro do estado, gerando o desemprego de “milhares de pessoas;”
- o órgão produz boas informações, contudo as mesmas são fragmentadas e não são organizadas de forma sistêmica para potencializar seu bom funcionamento;
- não há metas e indicadores de avaliação e desempenho do órgão;
- a Sema, depois de 2002, não tem conseguido ter uma gestão eficiente no controle do desmatamento, haja vista o seu aumento em 2003 e novamente em 2007; o órgão tem ferramentas, mas não as aplica de maneira adequada para tal finalidade;
- preferência do órgão por ações pirotécnicas, como a citada operação Guilhotina, em vez de operar de maneira efetiva;
- o órgão padece de graves falhas procedimentais;
- falta de espaço físico suficiente e em condições de salubridade e conforto para o funcionamento da SGF, onde são analisados os licenciamentos;
- estrutura administrativa centralizada e excessivamente burocrática, com um fluxo de processos moroso;
- não há necessidade de aumentar o número de funcionários da secretária e sim investir em melhores procedimentos;

⁸⁶ Esse flagrante desinteresse do estado no instrumento pode ser avaliado por meio do Secretário de Meio Ambiente que ele nomeou, completamente alheio ao assunto e que, mais tarde, em 2005, seria preso por corrupção dentro do órgão na operação conhecida como “Curupira”.

⁸⁷ Alguns problemas também foram detectados pela pesquisa, como pode ser verificado no Capítulo 7.

- causa estranheza a quantidade de cargos exclusivamente comissionados, com frequência não contemplando os servidores públicos; também ressalta a ausência na nomeação de aprovados em concurso público que aguardam a chamada;
- coloca em dúvida a legalidade da contratação de funcionários terceirizados pela Sema para realização de funções finalísticas.

Um depoimento do Secretário do SPRN, de 1997 a 2003, indica com clareza esse processo. Segundo ele,

[o governador] Blairo Maggi utilizou o sistema [SLAPR] para fazer campanha [contra]. Ele boicotou o sistema porque não entendeu o objetivo comercial/mercadológico que [o SLAPR] tinha. Foi entender muito recentemente. [Tanto que] a interlocução do SRPN durou até uns 6 meses após a eleição do Blairo. Os novos caras não tinham sensibilidade para o SLAPR (Entrevistado 2; em 28/11/2008)

Entretanto, o SPRN continuou financiando ações no OGA até o primeiro semestre de 2006. De acordo com outro técnico do SPRN (entrevistado 3 – 17/03/2009), o novo governo entendeu o Programa como um financiador da fiscalização e não como um apoio para testar novas ferramentas de políticas públicas. Ainda o Coordenador do Planejamento do SLAPR no estado declarou em entrevista que “o novo governo achou que o Sistema estivesse pronto” (entrevistado 4 – 08/08/2007). Portanto, percebe-se que as instituições não são influência independente (neutra) no processo da política pública, antes, as regras institucionais e suas operações dependem das escolhas políticas feitas por indivíduos, como os burocratas e políticos. “Atores políticos podem mudar o funcionamento das instituições” (JOHN, 1998, p. 54).

De 2003 até 2008, nota-se uma mudança discursiva significativa por parte do governo estadual em relação aos planos de desenvolvimento para o estado e, sobretudo em relação à temática ambiental. Layrargues (2003, p.187) argumenta que, como existe uma “união indissociável” entre a linguagem e o meio histórico social, “o estudo da linguagem não pode ser separado do grupo sociedade [...] que o produziu”. Assim, quando se analisa a mudança discursiva, é preciso estar atento aos estímulos exteriores a que o emissor está submetido. Essa atenção é importante para que a sociedade perceba quando existe um risco grande de os políticos estarem “pegando carona” nos benefícios simbólicos de um discurso favorável às normas sócias, sem de fato terem internalizado suas práticas, como foi explicado anteriormente. Portanto, tomando como base comunicados extraídos da própria Secretária Estadual de Comunicação Social (SECOM-MT) e alguns periódicos de circulação nacional e regional é possível percorrer sucintamente essa trajetória discursiva no estado do Mato Grosso.

Em 2003 e 2004, no primeiro e segundo anos do governo Maggi, ainda muito influenciado pelo “primado do privado” (BOBBIO, 1997) dentro de seu repertório temático e de planejamento, predominavam assuntos sobre o aumento da produção agrícola no estado. Pela proporção indicada, previa-se um expressivo aumento horizontal de uso alternativo do solo em áreas ainda não convertidas.

A previsão de aumento na produção agrícola mato-grossense, de 17 milhões de toneladas para 45 milhões, em dez anos, e o sistema de parcerias entre Governo, Prefeituras e iniciativa privada para alavancar o desenvolvimento de Mato Grosso [construção de estradas] foram alguns dos itens que o governador Blairo Maggi destacou como sendo desafios do seu Governo [...]. Ao lado do ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, o governador citou os inúmeros avanços que o Estado vem alcançando na área de agronegócios e destacou o crescimento de Mato Grosso. “Nós somos uns dos poucos Estados da Federação que atravessam este enorme crescimento e afirmo que os *produtores rurais possuem enorme responsabilidade nisto*” [Blairo Maggi] (SECOM - MT, 10/07/2003) (grifo meu).

Nesse período, o estado sofreu uma das maiores taxas de desmatamento de sua história recente. Esse aumento foi, em grande medida, explicado pelos aumentos recordes no preço da soja em outros fatores econômicos associados. Mas o ambiente político no estado pode ter contribuído para essa euforia, haja vista, o projeto produtivista desejado pelo recém empossado governador, como visto na fala anterior.

Contudo, em 2005 e 2006, o governador assume uma postura mais defensiva, sobretudo, após diversas críticas sofridas pelo governo por conta do aumento nos desmatamentos nos dois anos anteriores.

O Estado está cumprindo sim, seu papel, mas o que venderam foi a imagem de que Mato Grosso é o único responsável pelos números do desmatamento, porém, temos os números claros e transparentes que refutam essa idéia (Blairo Maggi, SECOM- MT, 21/05/2005).

Queremos cancelar a produção de Mato Grosso em todos os setores, da matéria-prima à industrialização, mas, para isso, é extremamente importante e salutar, no atual mercado, que sejamos um Estado que prima pela legalidade, cumprindo e respeitando as leis (Blairo Maggi, SECOM-MT, 21/05/2005).

Não iremos abrir mão da consolidação do crescimento de nosso Estado dentro do que permite a legislação ambiental. Não podemos também cercear a liberdade do cidadão de ocupar o que é legal (Blairo Maggi, SECOM- MT, 21/05/2005).

Pelos fragmentos textuais extraídos desse período, é possível notar, além da posição defensiva destacada, o início da reabilitação do projeto ambiental atrelado ao projeto

econômico de adequação. Nesse período, o governo do estado, por meio da ex- FEMA, inicia a concessão de “selos verdes” àquelas empresas que tivessem cumprindo a legislação. Ainda se percebe, contudo, um discurso subliminar para a abertura de novas áreas no estado destinado à produção. A legalidade é sempre destacada nos seus discursos, porém em 02 de junho de 2005, pouco menos de um mês da entrevista supracitada, acontece a “Operação Curupira”, na qual foram presas mais de 80 pessoas no estado, entre elas, o Secretário Especial de Meio Ambiente, por irregularidades na concessão das licenças e autorizações de desmatamento.

Em 2007 e 2008 é que efetivamente começam a se observar mudanças nos discursos do governo. Sobretudo, após as intervenções mais fortes do Governo Federal quando as concessões de crédito começaram a ficar cada vez mais vinculadas ao licenciamento. Após grandes desentendimentos com os números de desmatamentos do INPE, o governo do Mato Grosso ainda se mostra dúbio em seu discurso e defensivo em diversas ocasiões, especialmente pela insatisfação com o Governo Federal.

Com o agravamento da crise de alimentos, chegará a hora em que será inevitável discutir se vamos preservar o meio ambiente do jeito que está ou se vamos produzir mais comida. E não há como produzir mais comida sem fazer a ocupação de novas áreas e a retirada de árvores (Blairo Maggi, 25/04/2008, Pecuária.com <http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=3430>, grifo meu).

O impacto do uso de áreas abertas – como pastagens degradadas – foi minimizado por Maggi. Segundo ele, a maioria dessas áreas não é propícia à agricultura em larga escala, devido ao clima e ao risco de quebra na produção. (25/04/2008, Pecuária.com. <http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=3430> , grifo meu).

Se há 30 anos atrás, houvesse as restrições ambientais que há hoje, com certeza Mato Grosso não seria o maior produtor de soja, de algodão e da pecuária. O que é ilegal hoje, nós somos contra. (Blairo Maggi, 25/04/2008, Pecuária. Com, <http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=3430>).

Contudo, após a elaboração do MT Legal, em agosto de 2008, há um claro esforço discursivo com rumos ideológicos diferentes dos anteriores. Não se fala mais em abrir áreas, nem dentro do que permite a norma legal, como se falava anteriormente. O discurso predominante desse período em diante versa sobre regularização do passivo ambiental pelo setor produtivo; ocupação de áreas já abertas para aumento da produção e pagamento por serviços ambientais fornecidos por meio do desmatamento evitado. Mesmo correndo o risco de haver disputas internas entre o governo e o grupo dos produtores rurais, percebe-se que o governo estadual se rendeu a um modelo de agronegócio “mais profissional e moderno”, desistindo de confrontar com a legislação ambiental federal tão abertamente. Outros

assuntos, como por exemplo, financiamentos para os produtores e flexibilização das dívidas rurais poderiam ser mais prementes na mesa de negociação com o Governo Federal.

Existe sim a possibilidade de aumentar a produção de alimentos sem a derrubada de novas florestas. A agricultura no Brasil pode produzir entre cinco a dez toneladas por hectare, dependendo da região do país, enquanto a pecuária produz uma média de 250 quilos de carne por hectare. O segredo é transformar o pecuarista também em agricultor (Blairo Maggi, SECOM- MT, 03/09/2008).

Em um estado de vocação agrícola como o Mato Grosso, é fundamental trazer todos os produtores rurais para a legalidade, evitando assim o desmatamento fora dos limites previstos pela atual legislação. Justamente por isso, criamos o MT Legal, projeto que prevê a regularização das 140 000 propriedades do estado (Blairo Maggi, Seminário VEJA 40 anos, 02/09/2009).

Existe sobra de alimentos no mundo – frisou, ao atacar o Acordo Geral das Tarifas e Comércio, o GATT, e suas bases que deram origem a formação da Organização Mundial do Comércio (OMC). O que falta é dinheiro para o mundo comprá-lo (reportagem de Edilson Almeida citando entrevista coletiva de Blairo Maggi após retorno de viagem aos Estados Unidos, Redação 24 Horas News, 11/12/2008).

Eu não quero mais confusão pro lado dos produtores [...] queremos paz para trabalhar (Blairo Maggi, Katoomba Meeting, Cuiabá, 01/01/2009).

Além disso, outra estratégia discursiva do setor produtivo e também do governo é se colocar como vítimas de um contexto de colonização do estado, no qual eram estimulados a abrirem suas áreas. De fato, houve esse tipo de influência, contudo esses estímulos cessaram há muitos anos e somente depois do ano 2000, portanto já na vigência do SLAPR, foram convertidas aproximadamente 6,5 milhões de hectares ilegalmente no estado⁸⁸. Outro argumento defensivo versa sobre a falta de orientação do produtor quando veio para o Mato Grosso e, normalmente, a produção de alimentos também é usada como um dos pilares que justificariam os desmatamentos. A frase: “Viemos para o Mato Grosso estimulados pelo governo, para produzir alimentos”, portanto, define as duas principais justificações para os passivos ambientais frente às críticas recebidas.

Ao assumirem publicamente que erraram, mas que tinham razões para isso, mostram-se arrependidos, e a flexibilização das regras seria um novo começo. *Um começo renovado e sustentável diante de um novo cenário socioambiental.* A racionalidade econômica por trás

⁸⁸ Esses dados foram calculados utilizando a base de dados da SEMA. Foi calculado o desmatamento total no período de 1999 a 2007. Desse valor, subtraiu-se o que havia sido autorizado pela Sema. Desse resultado, descontou-se 10%, como valor suposto de autorizações liberadas pelo IBAMA no estado (esse valor aproximado de 10% é baseado em informações do PPCDAM (Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal) elaborado sob Coordenação da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2004, p.14).

da forma de ocupação do território não é explicitada. A alta rentabilidade gerada pelas *commodities* agrícolas (soja e algodão) em alguns anos, como 2003, por exemplo, também estão ausentes do discurso. Portanto, evidencia-se o uso dessas justificações como uma ideologia em favor da legitimação dessa forma de produção e ocupação do território. Chauí (1997) define a forma como esse processo acontece, esclarecendo que

a produção ideológica da ilusão social tem como finalidade fazer com que todas as classes sociais aceitem as condições em que vivem, julgando-as como naturais, normais, corretas, justas, sem pretender transformá-las ou conhecê-la realmente, sem levar em conta que há uma contradição profunda entre as condições reais em que vivemos e as ideias (CHAUÍ, 1997, p. 174).

Para realizar isso, os efeitos são tomados pelas causas. Há uma inversão. Por exemplo, “a degradação ambiental foi causada porque havia necessidade de plantar alimentos e não porque os proprietários rurais queriam explorar mais áreas para conseguir ter mais lucros”; ou ainda, “a degradação ambiental ocorreu porque os produtores não eram cobrados pelos órgãos competentes”, quando se sabe que havia uma conveniência e uma conivência, por meio de lógicas institucionais informais, como a prática da corrupção junto aos Órgãos Ambientais. São repertórios que alimentam a ideologia em torno da “importância vital para o estado, para o Brasil e para o mundo” da agricultura no MT. Nessa busca por legitimação, a questão ambiental parece ser a única sobre a qual o grupo do agronegócio ainda exerce hegemonia.

Contudo, Chauí (1997, p.176) esclarece que a ideologia não é o resultado de uma vontade deliberada de uma classe social para enganar a sociedade, pois “ela é o efeito necessário da existência social da exploração e dominação, é a interpretação imaginária da sociedade do ponto de vista de uma única classe social”.

Por isso, o setor do agronegócio ligado à soja ressentem-se do título de “vilão do meio ambiente” e indica que no Mato Grosso se produz de maneira mais responsável que em qualquer lugar do mundo. Isto é, o setor da soja ressentem-se da necessidade de ser reconhecido discursivamente como um grupo que tem boas práticas ambientais. Esse desejo de reconhecimento seria então direcionado para o desejo de legalização, agora transformado em regularização, não só para ter acesso ao crédito ou garantir a posse da terra, mas, sobretudo, por objetivos de reconhecimento social.

Como a imagem do produtor tem se degenerado em grande medida por conta da sua suposta ilegalidade ambiental, essa reabilitação da função social do produtor rural é premente como um dos objetivos da classe, para além dos motivos econômicos. Polany

(2000, p. 187) aponta que assuntos puramente econômicos como os que afetam o desejo-satisfação são muito menos relevantes para o comportamento de classe do que questões de reconhecimento social. Segundo o autor, os interesses de classe se referem mais à posição e lugar, *status* e segurança, e esses fatores seriam basicamente sociais e não econômicos. Não obstante, as considerações de Polany, parece haver uma conjunção muito favorável entre os aspectos econômicos e sociais com o advento da “regularização” dos produtores via MT Legal/licenciamento. Sobretudo, se esses não tiverem que arcar com os custos da recuperação de seus passivos na integralidade.

Para que haja essa conquista de reconhecimento social da classe produtora como aquela que agora se encontra arrependida de seus erros e quer iniciar um novo caminho, estabelece-se assim uma fronteira entre o passado degradador (que criou o problema) com o presente ecológico (que encontrou a solução) (LAYRARGUES, 1998). Esse processo aconteceu da mesma forma com o setor industrial, quando pressionado a adotar outras práticas. Assim, como o setor rural, esses atores, numa primeira fase de exigências, viam o processo de legalização ambiental como custo e posteriormente começaram a enxergá-lo como oportunidade (IDEM). Pelas declarações, parece que o setor do agronegócio ainda oscila entre a percepção de custo e oportunidade econômica, mas a grande maioria não está disposta a reparar sua Reserva Legal dentro de suas propriedades. Portanto, parece ser oportunidade, desde que não tenha que pagar por isso.

Esse movimento de conflitos, conquistas e retrocessos políticos, em torno da questão ambiental, tem um movimento de “bastidores” muitas vezes não tão explicitamente percebido. O setor do agronegócio pressiona o governo estadual por flexibilização, e este busca, numa condição de não-neutralidade, a formulação de acordos e consensos com outras esferas do governo e com outros atores da sociedade civil, como as ONGs ambientalistas. Esse processo de concertação e acordos, aparentemente entre lados antagônicos, serve para consolidação do governo como legítimo representante em busca de soluções para classe produtiva diante de esferas não locais (i.e. Governo Federal) e, internamente, como aquele que traz as soluções ambientais para o estado. Com esse processo de interlocução e, sobretudo, utilizando-se do discurso do Desenvolvimento Sustentável como ideologia, o governo estadual espera construir junto aos organismos da sociedade civil um movimento de hegemonia ambiental⁸⁹, como pode ser observado por recente pronunciamento do governador do estado: “aqui no estado do MT nós não estamos

⁸⁹ Deter hegemonia nesse caso, não significa permanecer tudo exatamente como está, mas fazer todas as mudanças necessárias para que tudo sempre permaneça como sempre foi.

em confronto com a área ambiental, nós estamos andando [em parceria]" (Blairo Maggi, Katoomba Meeting, Cuiabá-MT, 01/04/2009).

Assim, o que parece é que o governador, como representante político no estado, mas também como um representante muito ligado ao agronegócio, busca convencer a opinião pública amarrando consensos com outros setores da sociedade civil em torno de suas "boas intenções ambientais" a partir de uma posição (ou estratégia) de *free rider* discursivo.

A sociedade civil, em Gramsci, "[...] é um espaço onde os indivíduos desenvolvem sua subjetividade social, onde são organizados interesses, disputada a hegemonia com as armas das ideologias e onde se define quem, afinal, vai assumir a direção efetiva da sociedade, a sua orientação econômica e cultural" (SEMERARO, 1999, p. 220). Nesse sentido, o papel do governador pode ser interpretado como o de um representante orgânico, ou na linguagem de Gramsci "um intelectual orgânico" ao setor produtivo que busca a hegemonia em torno dos interesses ambientais do agronegócio.

Gramsci não separa o mundo da produção das atividades intelectuais. Cada grupo social cria junto consigo uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função; não apenas no campo econômico, mas também no social e político (SEMERARO, 2006). Distantes dos intelectuais tradicionais, que se sentiam superiores e "neutros" às vicissitudes do mundo, os "orgânicos", ao contrário, são os intelectuais que fazem parte de um organismo vivo e em expansão. Por isso, estão ao mesmo tempo conectados ao mundo do trabalho, às organizações políticas e culturais mais avançadas que o seu grupo social desenvolve para dirigir a sociedade (SEMERARO, 2006).

De acordo com Gramsci,

"cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo e de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura [...] Deve-se anotar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por uma certa capacidade dirigente e técnica [...]" (GRAMSCI, 1978, p.4)

Conscientes de seus vínculos de classe, os intelectuais orgânicos manifestam sua atividade intelectual de diversas formas: no trabalho, como técnicos e especialistas dos conhecimentos mais avançados; no interior da sociedade civil, para construir o consenso em

torno do projeto da classe que defendem; na sociedade política, para garantir as funções jurídico-administrativas e a manutenção do poder do seu grupo social. (SEMERARO, 2006).

Portanto, apesar de normalmente essa denominação de intelectual orgânico aparecer, atrelada a líderes ligados politicamente à esquerda que buscam uma mudança revolucionária na sociedade, Gramsci quando amplia o conceito de intelectual tentou justamente chamar a atenção para o fato de que há um movimento de formulação teórica em busca de uma maior coesão social e de ações práticas não só do lado revolucionário, mas também do lado da manutenção do *status quo*, em diferentes matizes. Entretanto, é necessário ir além da percepção superficial e imediatista de que membros isolados possam ter, como o caso citado do governador Blairo Maggi: trata-se de enxergar o processo histórico e os interesses gerais de classe.

10.4 CONSEQUÊNCIAS SOBRE O SLAPR: QUATRO FASES DA POLÍTICA

Finalmente, como essa movimentação política se concretiza no SLAPR? Tomando como base: a) o nível de (des)legalização no desmatamento (capítulo 7), b) a descontinuidade de procedimentos metodológicos utilizados no sistema (capítulo 8) c) a baixa responsabilização e a falta de transparência no acompanhamento nesse processo (ver capítulo 8), d) os aspectos políticos e econômicos determinantes no contexto socioeconômico da aplicação do Sistema é possível distinguir quatro fases pelas quais passou o SLAPR desde sua implementação, segundo as diferentes arenas sociais que evidenciam suas contradições (Quadro 10.4).

Período	Fases sob o ponto de vista ambiental	Fases sob o ponto de vista do agronegócio
1)1999-2002	Euforia – Otimista: se caracterizava pela forte crença da tecnologia na redução do desmatamento ilegal e na tendência a legalização do desmatamento. Crescimento e prestígio institucional aumentado.	Desconhecimento - Ameaça: caracteriza-se por um período de incerteza a cerca das funções dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental (divididos entre IBAMA e ex FEMA) e pela perspectiva de real cobrança do Código Florestal. Os custos econômicos poderiam ser altos.
2) 2003– 2004	Ineficácia: uma “explosão” de desmatamento no estado faz a política perder sua “força de controle” iniciando a deslegitimação da instituição e o estado como um gestor eficaz no combate ao desmatamento. 2003 é marcado pelo excessivo número de autorizações de desmatamento em	Ineficácia: a ameaça do novo instrumento, já não parecia assim tão grande, sobretudo por conta da baixa responsabilização. A calcular pelo alto valor da soja em 2003, o custo da infração (descontando 90%) poderia compensar o risco do desmatamento ilegal.

	relação a uma total falta de controle de recuperação dos passivos em RL existentes.	
3)2005 – 2007	Descrédito / Pessimismo: as pesquisas e as pessoas começam a falar do SLAPR como um instrumento que não deu certo. O ápice do descrédito aconteceu na ocasião da Operação Curupira, quando atos ilegais em torno do licenciamento são expostos publicamente. A partir desse momento há um congelamento institucional e um ambiente policialesco se instala no ambiente organizacional com as constantes operações, denúncias e intervenções do MP e da Polícia Federal. Nesse período se reduz bastante a concessão de licenças e autorizações de desmatamento. Há uma espécie de agonização do sistema, sobretudo pelas restrições normativas em relação a RL e a não concordância do órgão estadual. Isso gera uma paralisia nos processos, que esperam mudanças no âmbito da legislação federal.	Desvantagem – Morosidade: o licenciamento se deslegitima como instrumento de coerção e, sobretudo, se coloca como desvantagem econômica <i>vis a vis</i> a fácil detecção que ele proporciona. Nesse momento as desvantagens de estar dentro do sistema de monitoramento já eram bem conhecidas no setor produtivo, principalmente para a maioria que não respeitava a RL de 80%. A instituição perde a legitimidade também pela morosidade frente ao ritmo mais acelerado dos processos econômicos. A ilegalidade ainda permanece alta.
4) 2008 -	Indefinição: é lançado o MT legal pelo estado. No âmbito federal os principais aspectos do projeto são barrados. Há uma disputa pela hegemonia na arena ambiental no estado. O governo Blairo Maggi é um protagonista ativo na tentativa de flexibilizar a legislação, sobretudo no que concerne a forma de recuperação de RL. O órgão ainda não tem estrutura para receber as demandas do MT legal. Há dúvidas se o cadastro ambiental existente como proposta central do programa não pode esvaziar o licenciamento. Ou seja, haveria o cumprimento somente da primeira parte.	Apropriação para fins de regularização: novas negociações em torno do MT legal são tentadas pelo governo do estado. Os grupos de interesse da sociedade civil ligada ao agronegócio pressionam o governo estadual. O governo recebe apoio de muitas ONGs ambientalistas e do governo para concretizar o projeto de regularização ambiental. A perspectiva é adiar o máximo possível o acerto do passivo ambiental. O cadastro ambiental geraria uma percepção de regularidade ambiental para todo estado e para o público externo.

Quadro 10.4 Comparação das etapas pelas quais passa o SLAPR de acordo com a percepção dos diferentes setores (ou projetos).

Caso haja um predomínio do desejo atual do governo do MT em relação à flexibilização, é possível, então, que se concretize o objetivo inicial do SLAPR, ficando o MT praticamente todo “legal” em termos ambientais, entretanto superará seu objetivo inicial, pois ele legitimará não só a produção, mas a forma de ocupação insustentável do estado (Apêndice G: mapa denotando uma das formas dessa ocupação em áreas de soja), visto

que a recuperação do que foi feito de forma inadequada não aconteceria na propriedade e sim em Unidades de Conservação, consideradas insuficientes para esse fim até a criação do Programa em 2008. Flávio Hoelscher, Coordenador da Gerência de Licenciamento em 2007, já expressava essa preocupação: “está saindo muita LAU com TCC [Termo de Compromisso de Compensação]. Não sei o que vai acontecer em alguns anos” (BAPTISTA, Revista Produtor Rural, nov. 2007, p. 37).

Esse fenômeno de ajuste aos interesses do capital também aconteceu quando a crítica chegou primeiramente ao setor industrial. Zhouri e Oliveira (2005, p. 53) dizem que os licenciamentos se enquadram numa função de “paradigma da adequação”, pois, em geral, não se observam a “viabilidade ambiental ou a necessidade da obra”, mas sim o “atendimento formal às exigências legais, [...] percebidas como impasses burocráticos”. Os ajustes tecnológicos ou compensatórios (medidas mitigatórias) cumprem a função de adequação.

A conclusão a que se chega é que o processo de produção não é discutido/ avaliado. Isso significa dizer que o SLAPR legítima, ambiental e socialmente, (usando alta tecnologia) esse tipo de produção (grande produção de monoculturas) e esse tipo de ocupação (conversão de grandes áreas) por meio da concessão de uma licença ambiental. Semeraro (1999, p.210) indica que, quando não se utiliza a dinâmica do processo dialético, corre-se o risco de que a tese reapareça em renovadas e mais fortalecidas edições que só acionam um movimento que na verdade voltam eternamente sobre si mesmo. A esse fenômeno Gramsci dá o nome de revolução passiva, que seria uma evolução reformística, traduzida em mudanças aparentes, que deixam inalteradas estruturas fundamentais.

10.5 CONCLUSÃO

O que pode se observar, pelos dados empíricos e discursivos, é que realmente há uma interferência da política do governo do Mato Grosso no desempenho negativo do SLAPR observado a partir de 2003. A política ambiental no estado foi fortemente pressionada por grupos de interesses muito ligados ao governo e à pessoa do governador, que possui um papel de interlocutor ativo junto ao Governo Federal para superar barreiras institucionais e legais.

Os conflitos entre a esfera federal e estadual, explicitados pelo SLAPR, giram em torno da quantidade e do passivo de Reserva Legal existentes no território mato-grossense. Também se conclui que, no processo de descentralização, corre-se o risco de os estados

subnacionais não respeitarem as normas federais na tentativa de legitimar o *modus operandi* das classes hegemônicas economicamente no estado.

Com as maiores restrições advindas da esfera federal, atrelando crédito à legalização ambiental, o governo do estado cria o MT Legal e, num investimento discursivo, com crescente utilização da ideologia do Desenvolvimento Sustentável, dá uma posição privilegiada ao “Projeto Econômico” vis a vis o “Projeto Ambiental” que, num movimento dialético, povoa a identidade do SLAPR. Esse apoio irrestrito da “regularização ambiental” dos produtores legitima o governador (ainda mais) como um representante orgânico da classe produtiva dentro do sistema político no estado do Mato Grosso. Portanto, há uma mudança retórica em seus discursos (*free rider* discursivo) que tenta convencer a opinião pública (busca da hegemônica ambiental) de que um novo cenário promete um “futuro sustentável” para agricultura em contraposição ao seu passado poluidor. Com isso, também tenta reabilitar o reconhecimento social do produtor rural, chamuscado pela imagem de degradador e ilegal. Essa argumentação corrobora a segunda hipótese levantada para responder a questão norteadora do capítulo, segundo a qual, os fatores determinantes no desempenho do SLAPR estão relacionados à disputa na arena ambiental pela legitimidade do modo de ocupação do território no estado.

Com esses movimentos de lutas, impulsionados por interesses diferentes, ora ampliando ora diminuindo o espaço para o “Projeto Ambiental” que o SLAPR executaria, o que se percebeu nos últimos anos (2003 em diante) foi um espaço maior para o “Projeto Econômico de adequação”. O licenciamento tem se transformado num processo de burocratização e adequação crescente, sem resultados efetivos em termos de conservação dos ecossistemas e, via de regra, acaba legitimando uma ocupação desordenada e colaborando para a fragmentação e não-conexão das Reservas Legais. Mesmo assim, o SLAPR ainda encontra resistências para seu prosseguimento, pois sua base conceitual disponibiliza uma ferramenta poderosa para gestão ambiental se bem utilizada dentro de um programa de governança participativa e comprometida com a sustentabilidade ambiental.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Em 15 anos, a quantidade de área, que havia sofrido corte raso no estado, mais que dobrou (106%) em relação ao que havia ocorrido até 1992. Somente de 2000 a 2007, após a descentralização da Política Florestal para o estado do MT, aumentou 34% do desmatamento no estado, sendo que, no período de 1992 a 1999, o acréscimo foi ainda maior, alcançando 53%. Se forem considerados os números da Embrapa (2008) e MAPA (2008), quando iniciou o SLAPR no estado em 1999/2000, considerando área de floresta transição como 80% de Reserva Legal, o estado já estava com *déficit* geral (sem distinguir os biomas) de aproximadamente 3,6 milhões de hectares. Ainda assim foram desmatados legalmente, no período de 2000 a 2007, 1,49 milhões de hectares (somente os autorizados pela SEMA-MT). Isso se deve à forma como o Código Florestal é baseado, por unidade produtiva. Como o licenciamento é instrumento que serve para cumprir o CF, ele tem sua gênese dentro dessa inspiração “marginalista”.

Esse fato mostra que o SLAPR nasce não com a intenção de reduzir os desmatamentos do estado, mas de legalizar os novos desmatamentos, ou seja, qualificar diante do cenário comercial (nacional e internacional) esses novos desmatamentos que seriam, a partir do SLAPR, controlados e chancelados pelo estado. Isso se deve, sobretudo, ao fato de o estado ter o seu PIB dependente da atividade agropecuária e, portanto, necessitar de legitimação para a produção, já que sofria muitas críticas da opinião pública diante dos crescentes desmatamentos que aconteceram na década de 1990. Vários compradores internacionais, sobretudo da Europa, não estavam dispostos a comprar produtos oriundos de desmatamentos ilegais. Assim, a idéia era consolidar o Mato Grosso como celeiro de produção de grãos com a melhor política ambiental e, nesse caso, o poder simbólico da tecnologia foi um dos instrumentos utilizados nesse processo político (Capítulo 7; hipótese 4). Contudo, é inegável que havia um “projeto ambiental” na contradição que formava o SLAPR. O que se entendeu com o trabalho é que o “projeto econômico” estava em sua essência desde o início, mas o que sobressaiu para a opinião pública com mais notoriedade, naquele momento, foi o objetivo ambiental.

Os resultados da eficácia do SLAPR sobre a redução de desmatamentos ilegais no estado confirmam parcialmente essa suposição de o projeto ambiental sobressair-se, pelo menos aparentemente. Considerando os desmatamentos totais ocorridos nas propriedades licenciadas, há um número maior de autorizações emitidas pela Sema do que efetivamente foi desmatado após a entrada do imóvel. Isso indicaria um cenário de legalidade para os desmatamentos ocorridos dentro do sistema, coincidindo com o objetivo do Programa.

Contudo, como houve desmatamentos em Reserva Legal, que é o tipo no qual se esperaria a queda mais rapidamente, a hipótese de eficácia dentro do Sistema só pode ser considerada verdadeira, parcialmente (capítulo 6; hipótese 2).

O trabalho também confirmou vários estudos empíricos sobre os motivos dos desmatamentos nas florestas tropicais, pois há fortes evidências de que os desmatamentos no estado são muito vulneráveis às mudanças econômicas, de forma especial, aos preços de produtos como a soja e as variações no câmbio. O único ano que se mostrou atípico a essa tendência foi o ano de 2002, que não reagiu (segundo os dados de desmatamento da SEMA) aos indicadores econômicos positivos. Apesar de um crescimento no PIB de 33% nesse período, os desmatamentos declinaram substancialmente. Isso pode indicar que, nesse ano, o SLAPR, começou a fazer algum efeito. Isso é corroborado pelos altos índices de legalidade (71%) que o estado obteve em 2002 para os desmatamentos acima de 200 hectares dentro do sistema. Contudo, após 2003, os resultados contrariam a hipótese de que o SLAPR promoveria aumento na legalidade dos desmatamentos no estado (hipótese 3). Pelos dados empíricos, observou-se que o nível de legalidade dos desmatamentos no estado é decrescente de 2004 em diante, chegando a níveis ínfimos de 4% em 2007.

Por que isso aconteceu? Vários são os fatores analisados para compreender essa relação. Alguns seriam mais determinantes:

- os estímulos econômicos tiveram um reflexo muito forte nos desmatamentos de 2003 e 2004; os números dos desmatamentos dentro e fora (na amostra de propriedades do INCRA) do SLAPR mostraram valores próximos, a diferença qualitativa foi a legalidade daqueles que estavam no sistema;
- houve uma exposição dos conflitos por trás do não cumprimento do Código Florestal, com uma conseqüente resistência de os produtores aceitarem as restrições em termos de tamanho da reserva na fitofisionomia de floresta (80%). Assim, eles passaram a não respeitar o CF e a não querer licenciar suas propriedades. Além disso, uma política de licenciamento e monitoramento com a tecnologia utilizada nesse sistema expôs problemas de passivos ambientais pela forma de exploração que ocorreu na ocupação do estado por grupos hegemônicos economicamente a partir, sobretudo, da década de 1960, e que continuou acontecendo na entrada do novo século. O sistema expôs de forma crítica o não cumprimento do Código Florestal, colocando grande parte dos grandes produtores do estado na ilegalidade com a mudança do Código Florestal (MP 2166-67/2001) na interpretação do MMA.
- não houve compreensão do “projeto econômico pragmático” contido na identidade do SLAPR pelo novo governo ligado ao agronegócio a partir de 2003. Assim, desde 2005, há

constantes tentativas de o governo, diante da pressão dos produtores organizados, de dar maior flexibilização cada vez maior da política;

- o tempo muito longo para receber a licença desestimula o produtor a se legalizar, entretanto muitos produtores rurais não mudam os planos de investimento no desmatamento por não terem licença ambiental;
- há diversas evidências (capítulo 6, 7, 8) de fraqueza institucional na operacionalização do SLAPR. Isso é reforçado por constantes reduções de verba por parte do Governo Estadual. Contudo, esse fato é paradoxal frente ao esforço discursivo do governo, “com ênfase para a figura do governador”, para a importância da legalidade ambiental no estado (capítulo 9).

Até 2006, havia 46,5% de áreas registradas e 29,23% de áreas licenciadas no SLAPR. Contudo, em termos de unidades de produção (IBGE, 2006), esse número se reduz consideravelmente para 10,36% e 5,5% respectivamente. Esse fato é causado, sobretudo, pela concentração fundiária no estado e pela prioridade que o Sistema em sua meta inicial deu às maiores propriedades nas campanhas de notificação. Em contrapartida, existe um baixo número de pequenas propriedades dentro do Sistema, 5% até 2006.

Após 2003, há uma tendência em diminuir tanto as propriedades cadastradas como as licenciadas. Contudo, a queda mais drástica foi verificada de 2005 em diante. Isso pode ser explicado por dois fatores principais: queda na rentabilidade das *commodities* a partir de 2004, e o fechamento da FEMA em 2005 pelo Governo Estadual. Há uma baixa produtividade na emissão das licenças ambientais com tempo que dura em média oito meses. Esse tempo prolongado para se obter a licença pode ser explicado não só por problemas operacionais e administrativos enfrentados pelo Órgão, mas, sobretudo, segundo a percepção dos próprios funcionários, por problemas ligados às mudanças frequentes das normas legais e à insegurança jurídica a que estão submetidos os analistas dos projetos.

Ainda sobre o funcionamento do Sistema, em relação aos aspectos técnicos, nota-se uma ausência de suprimento e atualização constante nos insumos para a melhoria da resolução de imagem que iria ajudar no monitoramento e no licenciamento de pequenas propriedades. Além disso, o monitoramento dos novos desmatamentos não foi realizado pelo Órgão entre 2006 e 2007, e a base cartográfica utilizou a imagem de 2005 por três anos seguidos. Isso prejudicou, nesse período, a fiscalização que tende a ser um elemento frágil nos instrumentos de comando e controle. Os números da fiscalização alcançam somente de 4 a 21% das áreas desmatadas ilegalmente (fora APP e RL) após 2004.

Ainda se percebe, no período de 2005 a 2007, um baixo percentual entre o que é cobrado e o que é efetivamente recebido de multas advindas das sanções legais e administrativas pelos desmatamentos ilegais (média de 7%), corroborando a avaliação que o MMA já havia feito para o período de 2003 e 2004. Portanto, é prudente dizer que, não obstante houvesse uma piora em vários indicadores após 2003, com especial atenção ao monitoramento e fiscalização, partes do Sistema como a responsabilização já se mostravam fragilizados anteriormente.

Esses problemas operacionais e de ordem técnica favorecem a quinta hipótese desse trabalho, a de que, não obstante tenha havido incremento e inovação tecnológica, legal e uma nova retórica ambiental por parte do governo estadual, ela é acompanhada de problemas institucionais desencadeados por ações ou omissões políticas que interferiram no decrescente desempenho do SLAPR, a partir de 2003.

A experiência do Mato Grosso denota três aspectos sobre as políticas florestais na AL no ambiente político e administrativo descentralizado:

- não obstante o processo de descentralização, esse instrumento de política pública não foi discutido de forma coordenada com a população, nem mesmo com os produtores rurais, atores-alvo da política. Essa falha gerou posteriormente conflitos e a falta de legitimidade no processo entre o público-alvo da política (capítulo 5; hipótese 1). Também não houve participação democrática ampla na fase de sua modificação no contexto do MT Legal. Esses processos “centralizados” em relação à participação dentro de um “cenário de descentralização” desmistifica que a descentralização seja a resolução de problemas historicamente fundados na sociedade brasileira e que agora seriam resolvidos porque simplesmente se muda o âmbito de atuação. Esse contraponto é relevante pela constatação de que o Brasil tem uma história política e institucional fortemente marcada por mazelas como o clientelismo, o coronelismo, o fisiologismo e o patrimonialismo, não importando a esfera. Assim, ainda há um caminho democrático a se percorrer para que esse processo alcance o que Arnstein (1969) chamou de “participação cidadã”;
- o estímulo econômico foi confirmado como um forte indicador para promover a adesão do produtor ao sistema. Os dados encontrados na análise multivariada reforçou a presença de soja nos municípios, muito mais do que gado, como um indutor à presença de maiores áreas licenciadas. De outro lado, o passivo ambiental também foi um indicador que revelou uma relação forte com menores áreas licenciadas. Isso confirma os passivos ambientais como os grandes entraves a regularização do produtor rural no estado. O MT legal é uma política pública que

representa justamente esse atrativo para o produtor rural aderir ao Sistema. Ou seja, se consegue por essa via de adesão uma flexibilização na forma de “regularizar” esses passivos.

- a mudança de governo pode atuar de forma determinante no futuro das políticas florestais. Na negociação dos produtores com o estado, o Estado deveria representar os interesses da maioria da coletividade; o problema, porém, acontece quando o governo representa os interesses de grupos hegemônicos economicamente, do qual o estado depende economicamente e do qual ele faz parte;
- o direito funciona como catalisador de transformações internas (HABERMAS, 2003, p.77). O SLAPR expôs o problemas da ilegalidade ambiental e, se ainda não funcionou como catalisador de mudanças efetivas, funcionou como catalisador na forma de pensar a ocupação dos territórios do Mato Grosso, pensar seu o desmatamento e ajudou o sistema agropecuário do estado a re-orientar-se para a regularização.

Mas que regularização é essa?

Com as maiores restrições advindas da esfera federal, atrelando crédito à legalização ambiental, o governo do estado cria o MT Legal em 2008 e, num investimento discursivo, com crescente utilização da ideologia do Desenvolvimento Sustentável, dá novamente uma posição privilegiada ao “Projeto Econômico” *vis a vis* o “Projeto Ambiental” que, num movimento contraditório, povoa a identidade do SLAPR. Esse apoio irrestrito da “regularização ambiental” dos produtores legitima o governador (ainda mais) como um representante orgânico da classe produtiva dentro do sistema político no estado do Mato Grosso. Portanto, há uma mudança retórica em seus discursos, tentando convencer a opinião pública (busca da hegemonia ambiental) de que um novo cenário promete um “futuro sustentável” para agricultura em contraposição ao seu passado poluidor. Com isso, também tenta reabilitar o reconhecimento social do produtor rural, superando a imagem de degradador ambiental. Essa argumentação corrobora a hipótese 6, levantada para responder à questão norteadora do capítulo segundo, a qual os fatores determinantes no desempenho do SLAPR estão relacionados à disputa na arena ambiental pela legitimidade do modo de ocupação do território no estado.

Com esses movimentos de lutas entre interesses diferentes, ora ampliando ora diminuindo o espaço para o “Projeto Ambiental” que o SLAPR executaria, o que se percebeu nos últimos anos (2003 em diante) foi um espaço maior para o “Projeto Econômico”. O

licenciamento tem se transformado num processo de burocratização e adequação crescente, sem resultados efetivos em termos de conservação dos ecossistemas e, via de regra, legitima uma ocupação desordenada, colaborando para a fragmentação das Reservas Legais.

O fato de o licenciamento se ater à propriedade leva ao segundo paradoxo de ordem ecológica: a locação das Reservas Legais, em geral, não é considerada no conjunto do ecossistema e sim em relação às áreas apropriadas para produção dentro da propriedade. Isso levou a uma excessiva fragmentação da vegetação, ocasionando a interrupção do fluxo gênico e de águas dentro e entre ecossistemas, já que eles não respeitam limites de propriedades (RANIERI, 2004).

É importante frisar que, diferentemente do que se pensava no início desse trabalho, não houve grandes diferenças ideológicas em termos do projeto econômico para o SLAPR do primeiro (Dante) para o segundo governo (Blairo). O que houve foi uma diferença na operação do Sistema, bem mais eficaz no primeiro período, já que houve, de maneira especial, o “atraso” na percepção do segundo governo para enxergar a importância estratégica ambiental e comercial de ter o “SLAPR” no estado, “celeiro agrícola” do país. Assim o segundo governo supera o primeiro na condução da política; pois, além de legitimar a produção como era o objetivo inicial, o governo atual, quando transforma o SLAPR em duas etapas por meio do MT Legal em 2008, tenta legitimar não só a produção, mas a forma de ocupação do território mato-grossense pelo estímulo à compensação fora da propriedade. O problema é que acaba se legitimando também o que foi feito num passado bem próximo (já no século XXI), mostrando quanto é difícil a mudança da lógica institucional pelo setor produtivo de uma lógica desenvolvimentista para uma lógica ambientalista.

Portanto, de forma geral, pode-se dizer que o licenciamento não altera a lógica que faz o proprietário desmatar. Ou seja, o licenciamento não exerce a potencialidade que a política ambiental deveria ter em termos de incorporação da ética da sustentabilidade nas ações individuais; não está em sinergia com as políticas fundiárias, com formas mais sustentáveis de produção e não problematiza a ocupação do território, o que o coloca numa condição de “paradigma da adequação” ou legitimador dessa forma de ocupação dentro de um modelo de desenvolvimento sustentável utilizado como ideologia. Para melhorar a sua utilização dentro desse escopo limitado, com quase ausência de controle social, é necessário ter mais transparência aliada a um melhor desempenho organizacional. Ou seja, é necessário que o espaço entre a retórica “verde” governamental e as ações seja drasticamente reduzido.

Entre os problemas que ocorreram em consequência da implementação do SLAPR no estado, ainda restam alguns sem solução: o problema do passivo de Reservas Legais nas propriedades, o problema fundiário no estado e a inserção dos pequenos produtores na base do sistema. Esses assuntos, se já não são, devem ser objetos de discussão e implementação urgente na agenda pública do estado.

Como sugestões para continuidade de estudos, há três indicações que, por causa do tempo e da complexidade, não foram possíveis de se realizar no escopo desse trabalho. A primeira e mais urgente é a avaliação de como as Reservas Legais estão sendo localizadas dentro do SLAPR, em outras palavras, é preciso verificar se elas obedecem à legislação em termos de continuidade com outras reservas, e estudar uma possibilidade de o SLAPR melhorar e/ou dinamizar sua utilização para o planejamento da paisagem, formando corredores ecológicos com as UCN e as Terras indígenas existentes no estado. Esse estudo, sendo incorporado ao Zoneamento do estado, por exemplo, direcionaria, no momento do licenciamento, as propriedades, que deveriam recuperar suas Reservas Legais prioritariamente dentro do perímetro de suas áreas, formando assim os corredores, aumentando a conectividade entre elas e melhorando a potencialidade para conservação da biodiversidade. Se todas as Reservas puderem ser compensadas ou desoneradas fora da propriedade rural, surgirão dois problemas imediatos: a) não haverá condições de se formar os corredores ecológicos utilizando-se essa figura da RL como elementos de conservação em propriedades privadas; b) não haverá unidades de conservação da natureza suficientes para a quantidade de passivo já existente no estado.

A segunda sugestão de estudo é de abordagem quantitativa com a construção de um modelo estatístico que consiga mostrar como o SLAPR afeta o produtor na decisão de desmatar. Para isso, a variável dependente seria o desmatamento ocorrido dentro de cada propriedade ao longo dos oito anos de política, além das amostras das propriedades do grupo de controle. Com isso, conseguir-se-ia estatisticamente determinar os motivos mais significativos que afetam as propriedades dentro e fora do SLAPR na decisão de desmatar. O maior desafio do modelo é criar algum tipo de índice que consiga medir a variação do preço de cada produto agropecuário (soja e boi, por exemplo) a partir da variação no preço do transporte. Talvez seja interessante recorrer à Econometria espacial.

A terceira sugestão de caráter acadêmico, mas também como indicação para a sociedade civil organizada (terceiro setor), seria criar um observatório (dentro da Amazônia Legal e nos estados) para acompanhar os desdobramentos do MT Legal de todos os SLAPR dos estados da Amazônia Legal. A partir do aprofundamento na teoria neo-

institucionalista mais ligada a área da sociologia seria importante entender se está havendo a incorporação da lógica ambientalista no desenvolvimento do SLAPR ou se ele continuará servindo somente para legitimar o *status quo* da ocupação desordenada nos estados. A utilização política do SLAPR para o grupo do agronegócio (como parece evidenciar o MT legal) deve servir de alerta para os outros estado amazônicos, sobretudo aqueles que têm nesse setor um forte estímulo econômico, como Rondônia e Pará.

Finalmente, é importante deixar claro que o SLAPR promoveu um grande avanço técnico ao propiciar o monitoramento dos usos alternativos da vegetação nas propriedades rurais individualmente. Mas também deixa claro que o avanço ainda não teve o “efeito de mudanças concretas” que se espera de uma política pública ambiental. Portanto, a reflexão que o trabalho propicia é que instrumentos de política ambiental, como o SLAPR, podem ter tanto um caráter mais emancipatório e transparente que trabalhe no sentido do bem coletivo refletindo valores socioambientais concretos ou pode ficar a mercê de grupos de interesse que tenham poder no governo local e que tentam adequar a lógica institucional para seu próprio benefício. Isso vai depender da “qualidade” das democracias encontradas nos territórios, pois conflitos e grupos de interesse individualista são parte do complexo social e sempre existirão. Quanto mais radical essa democracia, mais os movimentos organizados serão capazes de fazer esse controle social (O’CONNOR, 1988) e conduzir as mudanças necessárias para o desenvolvimento de uma sociedade amplamente sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- AGRAWAL, A.; LEMOS, M. C. A greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century. *Environment*, v. 49, n. 5, p. 36 - 45, jun. 2007.
- ALENCAR, Ane et al. *Desmatamento na Amazônia: indo além da emergência crônica*. Belém: IPAM, 2004.
- ALIER, Joan Martinez; JUSMET, Jordi Roca. *Economia Ecológica y política ambiental*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- ALMEIDA, Luciana C. *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas, SP: Papirus; São Paulo: UNESP, 1998.
- ALMT (Assembleia Legislativa do Mato Grosso). *Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito (Ato n.º 19/2007) para apurar irregularidades na Secretaria de Estado de Meio Ambiente*. Cuiabá: ALMT, dez. 2007. 449 p.
- AMES, B.; KECK, M.. The politics of sustainable development: environmental policy in four brazilian states. *Journal of interamerican studies and world Affairs*, v. 39, n.4, p.1-40, winter 1997-1998.
- ANDERSSON, Krister P. OSTROM, Elinor. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective . *Policy Science*, v.41, p. 71–93, Published online: 14 feb. 2008
- ANDRESEN, S; ROSENDAL, G. *The study of international organizations (IEOs): the case of UNEP and co-ordination of multilateral environmental agreements*. Texto apresentado na Conferência de Berlim sobre Meio Ambiente Global, no âmbito da Dimensão Humana, Potsdam, 2-3 dez. 2005.
- ANGELSEN, A. ; KAIMOWITZ, D. Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models. *World Bank Research Observer*, v. 14, n.1, p.73-98, 1999.
- ARIMA, E; BARRETO, P; BRITO, M. *Pecuária na Amazônia: tendências e implicações para conservação ambiental*. Belém: Imazon, 2005. Disponível em: < www.imazon.org.br>. Acesso em: 20/02/2008.
- ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, v. 35, n. 4, p. 216-224, Jul. 1969.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *RBCS*, v.11, n. 31, p. 44 – 65, jun.1996.
- AZEVEDO, A. MONTEIRO, J. *Análise dos impactos ambientais da atividade agropecuária no Cerrado e suas inter-relações com os recursos hídricos na região do Pantanal*. WWF-Brasil, 2002. CD Rom.

AZEVEDO, A. PASQUIS, R. Da abundância do agronegócio à Caixa de Pandora ambiental: a retórica do desenvolvimento (in) sustentável do Mato Grosso (Brasil) *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 8, n. 2, p. 183-191, set. 2007.

AZEVEDO, A. SCARDUA, F. *Descentralização da gestão florestal: o (des)caso do Mato Grosso*. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3, 2006, Brasília – DF, *Anais...* Brasília: ANPPAS, 2006. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/> (GT2).

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSTZYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.58, n.1, p. 37-51, jan/mar 2007.

BACHA, José Caetano. O uso de recursos florestais e as políticas econômicas brasileiras: uma visão histórica e parcial de um processo de desenvolvimento. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.34, n. 2, p.393-426, abr-jun. 2004.

BAPTISTA, M. Cipoal legal. *Revista Produtor Rural*, Cuiabá, v. 15. n.175, p. 35 -37, nov. 2007.

BARROSO, João Carlos. *Exploração e escravidão nas agropecuárias da Amazônia Mato-grossense*. 1992. 285 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BECK, Ulrich. *Risck society: towards a new modernity*. London: Sage Publications, 2002.

BECKER, B. Da preservação à utilização consciente da biodiversidade amazônica. O papel da ciência, tecnologia e inovação. In: GARAY, I.E.G.; BECKER, B. K. (orgs.) *Dimensões Humanas da Biodiversidade: os desafios de novas relações sociedade- natureza no século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2006, p. 355-380.

_____. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias estratégicas*, n.12, p. 135 – 159, set. 2001.

_____. *Amazônia: geopolítica na virada do milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Reflexões sobre a Geopolítica e a Logística da Soja na Amazônia. In: Bertha Becker, Dógenes Alves e Wanderley Messias. (Org.). *Dimensões Humanas da Biosfera-Atmosfera na Amazônia*. São Paulo: EDUSP, 2007, v. 1, p. 113-128.

BELIA, Vitor. *Introdução à economia do meio ambiente*. Brasília: IBAMA, 1996.

BELLONI, I; MAGALHAES, H; SOUSA L.C.. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BERLINCK, Christian Niel. *Diagnóstico socioambiental do entorno da Estação Ecológica de Águas Emendadas (DF)*. 2008. Tese (Doutorado em Ecologia) - Universidade de Brasília, Brasília.

BERTRAM, Paulo. *Uma introdução a historia econômica do Centro Oeste do Brasil*. Brasília: CODEPLAN; Goiás: UCG, 1988.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. . *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, Espanha: Akal, 2002.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. *Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história do Mato Grosso (1870 a 1930)*. Cuiabá, 1991.

BOULDING, K.E. The economics of the coming Spaceship Earth. In: NELISSEN, N; STRAATEN, J.V.; KLINKERS, L (orgs.) *Classics in environmental studies: an overview of classic texts in environmental studies*. Utrecht: International Books, 1997. p. 218-228.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 6.ed. Campinas-SP: Papirus, 1996.

BURSZTYN, M. Think Locally, Act Globally: New Challenges to Environmental Governance. *CID Graduate Student and Research Fellow Working Paper* n. 33, In Press, 2008.

_____. *Introdução à crítica da razão desestatizante*. Revista do Serviço Público, v.49, n.1, Brasília, jan/mar 1998.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Integrating the environment and development in the decision – making process. In: *Encyclopedia of Life Support Systems*. UK: Eolss Publishers, Oxford, 2000.

CADIER, Chloé. *Estudo da cadeia da soja no Mato Grosso: estrutura, funcionamento e perspectivas de sustentabilidade*. Brasília: CIRAD/CDS, abr.2004.

CALENTANO, D.; VERISSIMO, A. *O avanço da fronteira na Amazônia: do boom ao colapso*. Belém: Imazon, 2007.

CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da “Política Ambiental” mineira. In: ZHOURI *et al.* *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CARVALHO, G. ; MOUTINHO, P.; NEPSTAD, D; MATTOS, L; SANTILLI, M. An Amazon perspective on the forest-climate connection: opportunity for climate mitigation, conservation and development? *Environmet, Development and Sustainability*. v.6, p.163-174, 2004.

CARVALHO, G. BARROS, A. C.; MOUTINHO, P.; NEPSTAD, D. Sensitive Development could protect Amazonia instead destroying it. *Nature*, v. 409, 11 jan. 2001.

CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era da información. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 26-28 março 1998.

CASTRO, M. Inês Malta. *Natureza e sociedade no Mato Grosso: 1850-1930*. 2001. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

CDB. Secretária da convenção da biodiversidade biológica. *Panorama da biodiversidade Global 2*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas (MMA), 2006. 81 p.

CHAUÍ, M. *Convite à Filosofia*. 8. ed. São Paulo: Atica, 1997.

CHOMITZ, Kenneth; KANOUNNIKOFF, Sheila Wertz. *Measuring the initial impacts on deforestation of Mato Grosso's program for environmental control*. Banco Mundial paper WPs3762, nov. 2005 (draft version)

CONSTANZA, *et al.* The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Ecological Economics*, n.25, p.3-15, 1998.

CUNHA, Rodrigo. Do ouro à soja: riquezas do Brasil central. *ComCiência*. n.105, 10/02/2009. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&tipo=dossie&edicao=42>> Acesso em: 01/03/2009.

DE NEGRI, Fernanda. Conteúdo tecnológico das exportações brasileiras: o papel da inovação e das empresas estrangeiras. *Boletim de política industrial*. IPEA, n.24, dez 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso: 27/07/05.

EMBRAPA/ MAPA. Alcance territorial das áreas protegidas. 2008. Disponível em: <http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/index.htm>

ENZENSBERGER, Hans Magnus. *Contribución a la critica de la ecología política*. México: Universidad Autónoma de Puebla, 1976.

FEARNSIDE, P. Deforestation in Brazilian Amazon: the effect of population and land tenure. *Ambio*, v.22, n. 8, p.537 – 544, dez. 1993

_____. Desmatamento na Amazônia. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENG. FLORESTAL, 3, ENCONTRO AMAZÔNICO DE CIÊNCIAS FLORESTAIS, 1, 2004, Manaus, *Anais...*22 a 26 de junho de 2004.

_____. Controle de desmatamento em Mato Grosso: Um novo modelo para reduzir a velocidade de perda de floresta amazônica. In: WORKSHOP: APLICAÇÕES DO SENSORIAMENTO REMOTO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA NO MONITORAMENTO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA . Brasília-DF, 2002, *Anais...*Brasília-DF : Subprograma dos Recursos Naturais-SPRN & Unidade de Monitoramento e Análise-AMA, Secretaria da Amazônia, 2002. p. 29-40.

_____. Deforestation control in Mato Grosso: A new model for slowing the loss of Brazil's Amazon forest. *Ambio*, v. 32, n. 5, p. 343-345, 2003.

_____. O avanço da soja como ameaça à biodiversidade na Amazônia. In: SIMPÓSIO DE ECOSSISTEMAS BRASILEIROS: CONSERVAÇÃO, 5, 2000, Vitória, ES. *Anais...*, Vitória: UFES, 2000.

_____. Deforestation in Brazilian Amazônia: history, rates and consequences. *Conservation Biology*, v.19, n.3, jun. 2005, p. 680-688.

_____. The roles and movements of actors in the deforestation of brazilian Amazonia. *Ecology and Society*, v.13, n.1 (on line). Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1/art23/>

FEARNSIDE, P. M. ; BARBOSA, R.I. Avoided deforestation in Amazonia as a global warming mitigation measure: The case of Mato Grosso. *World Resource Review*, Naperville, Illinois, E.U.A., v. 15, n. 3, p. 352-361, 2003.

FEMA (Fundação Estadual de Meio Ambiente). *Relatório final de cumprimento do objeto Convênio 2001CV00013*. Projeto de Gestão Ambiental Integrada da Região Noroeste de Mato Grosso PGAI/MT/ SPRN/ PPG7. Mato Grosso, agosto 2003.

FERREIRA et al. Mato, Grosso até quando? *Ciência Hoje*. v.42, n.248, p. 26 – 31, mai. 2008.

FIELD, Barry. Análise de Política Ambiental. In: *Economia Ambiental: una Introducción*. Santafé de Bogotá: McGraw – Hill, 1997.

FINK, D.; ALONSO, H. Jr. ; DAWALIBI, M. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3 . ed. Rio Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FOLADORI, Guilherme. *Limites do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Imprensa Oficial; Unicamp, 2001.

FOLEY, J.A. et al. Global Consequences of land use. *Science*, v.309, p. 570 – 574, jul. 2005.

FONSECA, I; BURSZTYN, M. Mercadores da moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v.5, n.2, p. 171-186, jul-dez, 2007.

FÓRUM Brasileiro de organizações não governamentais e movimentos sociais para o meio ambiente e o desenvolvimento (FBOMS). Grupo de Trabalho Florestas. *Relação entre cultivo de soja e desmatamento* (sumário executivo). Supervisão: Weber Amaral; Roberto Smeraldi, 2004.

FRANCO, M.L.P.B. *Análise de conteúdo*. 2 ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

FRANK, A.G. America Latina al margen del sistema mundial: história y presente. *Nueva Sociedad*, n. 123, p.23-24, jan. /fev. 1993.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, in Special Issue, dec. 2006.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GADOTTI, M. *Concepção dialética da educação*.: um estudo introdutório. 10. ed. São Paulo: Cortez, 1997. (cap. 1)

GEIST, H.J.; LAMBIN, E. F. What drives tropical deforestation. (*LUCC reports serie 4*). CIACO: Louvain-la-Neuve: CIACO,2001.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: WEBER, J; VIEIRA, P.F. (orgs.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997.

GOLDBLATT, David. *Teoria Social e ambiente*. Portugal: Instituto Piaget, 1996.

GONÇALVES, V.M.N. *Estado, sociedade civil e principio da subsidiariedade na era da globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006 (edição: José Carlos Coutinho; co-edição: Marco Aurélio Nogueira).

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira*. 2 ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

GRINDLE, Merilee S. In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policy Making. *CID Working Paper*, n. 17, Harvard University, Jun. 1999

GUJARATI, D. *Econometria Básica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GUIMARAES, Jayne; ALMEIDA, Oriana. *Análise de custos de produção da pecuária e da soja na região nordeste do Mato Grosso*. CNPq/ IPAM, Belém (PA), jan. 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Democracia e direito: entre faticidade e a validade II*. 2.ed. Rio de Janeiro; Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e Ciência como ideologia*. Portugal: Edições 70, 1968.

HALL P. A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.58, p. 194 – 223, 2003.

HARRIS, J. Public Action and the Dialectics of Decentralization: Against the Myth of Social Capital as 'the Missing Link in Development'. *Social Scientist*, v. 29, n. 11/12. p. 25-40, nov./dec., 2001.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HEDSTRÖM, P; SWEDBERG, R. Social Mechanisms. *Acta Sociológica*, volume 39, 1996, p. 281 – 308.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2003.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review*, v.97, n. 2. , p. 233-243, may 2003.

HOUGHTON, R.A. Tropical deforestation as a source of greenhouse gas emissions. In: MOUTINHO, P; SCHWARTZMAN, S. Tropical deforestation and Climate Change. Belém-PA, Brasil: IPAM; Washington – DC – EUA: Environmental Defense, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, 1995.

IANNI, O. *A era do globalismo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

IBGE. *Senso Agropecuário*, 2006. Tabela 2.3.25 - primeiros resultados do Censo Agropecuário 2006, segundo variáveis pesquisadas - Mato Grosso.

INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR*, 2005 (Dados sobre estrutura fundiária do Mato Grosso).

IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima). *Mudança do clima 2007: a base das Ciências Físicas*. 2007. Disponível em: http://www.natbrasil.org.br/Docs/ipcc_2007.pdf . Acesso em: 25/05/2008.

ISA. *Instrumentos econômicos e financeiros para conservação ambiental no Brasil: uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso, desafios e perspectivas*. (autores: Ana Luisa Riva; Luis Fernando Laranja; Leonardo Hasenclever). 2007. Disponível em: <www.socioambiental.org> .

ISA/ MMA. *Sistema de licenciamento ambiental rural em propriedades rurais do estado do Mato Grosso: análise e lições na sua implementação*. Projeto Pnud: Bra 98/005. Brasília: MMA, 2005 (no prelo) (participação do ICV).

JOHN, P. *Analysing Public Policy*. London; New York: Continuum, 1998.

JORDAN, A. Subsidiarity and environmental policy: witch level of government should do what in the Euroean Union? *CSEERGE Working Paper* GEC 99-13. University of East Anglia, 2000.

KAECHELE, K. T. A redução compensada do desmatamento no Mato Grosso: uma análise econômica –ecológica.2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – PROCAN, Universidade de São Paulo, São Paulo.

KANOUNNIKOFF, S.A.W. *Forest policy enforcement at the Amazon frontier: the case of Mato Grosso, Brazil*. 2005.Tese (Doutorado em Política) - Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls , Universidade de Heidelberg, Alemanha.

KNAAP, G. J. ; KIM, T.J. (EDITORS). *Environmental program evaluation; a primer*. United States: University of Illinois Press, 1998.

KOHLHERPP, Gerd; BLUEMSCHEIN, Markus. Brasileiros sulistas como atores da transformação rural no Centro Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. *Território*, n. 8, p. 47- 66, jan./jun. 2000.

LAURANCE, F.W *et al*. Predictor of deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Biogeography*, n. 29, p. 737 -748, 2002.

LAURENCE, W. *et al*. Is deforestation accelerating in the Brazilian Amazon? *Environmental Conservation*. v. 28 n. 4, p. 305 – 311, oct. 2001.

LAYRARGUES, P. *A cortina de fumaça: o discurso ambiental verde e a ideologia da racionalidade econômica*. São Paulo: Annablume, 1998.

LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000. (cap.3).

LEAL, Ione Oliveira Jatobá. *Avaliação do processo de gestão participativa de recursos hídricos na bacia do rio Itapecuru: o caso da microrregião de Jacobina-BA*. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LÉLÉ, Sharachchandra M., Sustainable Development: a critical review. *World Development*, v.19, n.6, p. 607-621, 1991.

LONGHI, A. (SEMA-MT). Monitoramento e controle ambiental: uso de ferramentas de geoprocessamento e sensoriamento remoto. Apresentação Power Point. Cedida pela SEMA, Cuiabá, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D. A . *Pesquisa em Educação* : abordagens qualitativas. São Paulo: EPU,1986.

MANCILLA, Gabriel. *Metodologia Prodes e SEMA* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por aaabio@terra.com.br em 31 de maio de 2009.

MAPA. *Classificação de risco para febre aftosa e zona livre*. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/PROGRAMAS/ÁREA_ANIMAL/PNEFA_NOVO/MAPAS_AFTOSA/CLASSIFICA%C7%C3O_RISCO_MAIO_2009.PDF . Acesso em: 29/05/2009.

MARGULIS, SERGIO. *Causas do desmatamento da Amazônia brasileira*. Brasília: Banco Mundial, 2004.

MARX K. & ENGELS. *A ideologia alemã*. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes (Clássicos), 2007.

MATO GROSSO/ SEPLAN. *Mato Grosso em números 2008*. Cuiabá, MT: SEPLAN, 2008.

MAZZALI, L. *O processo recente de reorganização agroindustrial: do complexo à organização "em rede"*. São Paulo: UNESP, 2000.

MERCADANTE, M. *As novas regras do código florestal*. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/brasil/mercad.PDF>. Acesso: 28/07/05.

METZGER, J.P. Bases biológicas para 'Reserva Legal'. *Ciência Hoje*, volume 31, n. 183, junho de 2002.

MMA/IPAM. *A grilagem de terras públicas na Amazônia Brasileira*. Brasília: MMA, 2006.

MORENO, G.; HIGA, T.C.S. (orgs). *Geografia de Mato Grosso*. Cuiabá- MT: Entrelinhas, 2005.

MÜLLER, Charles. A economia ambiental neoclássica. In: *Manual de Economia do Meio Ambiente*. Depto. Economia – UnB/ NEPAMA (no prelo), abril / 2000.

MÜLLER. F. M. Sistema de fiscalização, licenciamento e monitoramento de propriedades rurais de Mato Grosso. In: BRASIL/ MMA. *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001.

_____. *Rodovia Cuiabá – Santarém, BR 163, desmatamento atual e futuro: uma questão de monitoramento e controle*. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia. Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá – MT.

MÜLLER,C.C.; WRIGHT, C.; NOGUEIRA,J.M. *O processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Relatório Final IPEA/IPAN. Brasília,1986.

NEGRI, S.S. *Modernização agrícola e reorganização do espaço agrário da mesorregião sudeste mato-grossense*. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia- MG.

NEPSTAD *et al.* *Floresta em chamas: origens, impactos e prevenção do fogo na Amazônia*. Brasília: PP-G7, 1999.

_____. Frontier Governance in Amazônia. *Science (policy fórum)* v. 295 25 jan. 2002.

_____. Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. *Conservation Biology*, v.20, n1, p.65-73, fev. 2006b

_____. Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. *Forest Ecology and Management*, v. 154, n. 3, p. 395-407, dec. 2001.

NEPSTAD, D. *Governing the World's forests*. Aspen Institute, 2005.

NEPSTAD, D.; STICKLER, C.; ALMEIDA, O. Globalization of the Amazon Soy and Beef Industries: opportunities for conservation. *Conservation Biology*, v.20, n.6, p. 1595-1603, 2006a

NOBRE, Carlos. Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país. *Parcerias estratégicas*, n.12, p. 239 – 258, set. 2001.

O' CONNOR, J. Capitalism, Nature, Socialism: a theoretical introduction. *CNS*, v.`1, p. 11 – 23, fall, 1988.

OLIVEIRA, Inagê Assis Oliveira. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

PARSONS, Wayne. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Masschussets – USA: Edward Elgar, 2005.

PEDROSA, Mario. *A opção imperialista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

PEREIRA, Maria do Carmo Nunes. *Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paraguaçu-BA: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos*. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

PETERS, Edon Luiz. *Meio Ambiente & Propriedade Rural: de acordo com o novo Código Civil*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

PETERS, Guy B. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London: Pinter, 1999.

PIGNATTI, Marta. *As Ongs e as política ambiental nos anos 90: um olhar sobre Mato Grosso*. São Paulo: Annablume, 2005.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRADO, Caio Jr. *História e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PROJETO DIÁLOGOS. *Identificação de temas e espaços de formação e diálogo pelo setor produtivo ligado à cadeia da soja no estado do Mato Grosso*. (autores: Andrea Azevedo e Richard Pasquis). Brasília, 2006. < www.dialogos.org >.

RAG (Relatório de Ação Governamental) 2004. Programa 0181. Governo do estado do Mato Grosso/ SEPLAM. Cuiabá, MT, 2004. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/sigplan/acaogov/default.html>.

RAG (Relatório de Ação Governamental) 2005. Programa 0181. Governo do estado do Mato Grosso/ SEPLAM. Cuiabá, MT, 2005. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/sigplan/acaogov/2005/default.html>

RAG (Relatório de Ação Governamental) 2006. Programa 0181. Governo do estado do Mato Grosso/ SEPLAM. Cuiabá, MT, 2006. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/sigplan/acaogov/2006/default.html>

RAG (Relatório de Ação Governamental) 2007. Programa 0181. Governo do estado do Mato Grosso/ SEPLAM. Cuiabá, MT, 2007. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/sigplan/acaogov/2007/default.html>

Rajão, R. G. L. *Militarism, Developmentalism and Environmentalism: an institutionalist tale of the greening of the Brazilian government and the emergence of the Amazon rainforest's monitoring system*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) - Lancaster University, United Kingdom.

_____. Militarism, developmentalism and environmentalism: an institutionalist account of the history of the Amazon environmental policy. In: 2nd Colloquium, sub-theme IV (Power, Politics and Institutions), Rio de Janeiro, 17/04/2008.

RANIERI, V.E.L. Reservas Legais: critérios para localização e aspectos de gestão. 2004. 149 p. Tese (Doutorado em engenharia) - Escola de Engenharia, USP, São Carlos.

RICHARDSON, R.J.. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Ricardo Leonardo Vianna. *Análise dos fatores determinantes do desflorestamento na Amazônia Legal*. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia) – COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro.

SAITO, C. H. . Sustentabilidade como novo paradigma do consenso: crise e resgate da utopia. *Geosul*, Florianópolis-SC, v. 12, n. 23, p. 18-45, 1 semestre 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. vol. 1, cap. 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção participativa e solidária do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE É A REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 26-28 março 1998.

SANTOS, I. A. *et al.* The Centrality of the médiation concept in the participatory management of water. *Canadian Journal of Environmental Education*, Lakehead University, Ontario, v. 10, p. 180-194, 2005.

SANTOS, I. A. ; SAITO, C. H. . A mitificação da participação social na Política Nacional de Recursos Hídricos - gênese, motivação e inclusão social. *Geosul*, v. 21, p. 7-27, 2006.

SCARDUA, Fernando; BURSZTYN, Maria Augusta. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*. Brasília, v.18, n.1/2, jan. / dez. 2003.

SCARDUA, F. *Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SCOTTO, G. CARVALHO, I.C. BELINASSO, L. *Desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, RJ : Vozes, 2007.

SEMA. Circular Interna n. 328/ SGF/ SEMA-MT, Cuiabá, 30 de junho de 2007. (Da subprocuradoria de assuntos jurídicos para subprocuradoria geral de defesa do meio ambiente: data: /09/04/2007).

SEMA. *Relatório final de cumprimento do objeto Convênio 2005CV000018*. Projeto de Gestão Ambiental Integrada do estado de Mato Grosso PGAI/MT/ SPRN/ PPG7. (período janeiro a junho 2006). Mato Grosso, agosto 2006.

SEMERARO, G.. *Gramsci e a sociedade civil*. 2 ed. São Paulo: Vozes, 1999.

_____. Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade. *Cad. Cedes*, Campinas, vol. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMERALDI, Roberto. A negociação sobre florestas. In:CAMARGO, A.;CAPOBIANCO, J. P.; OLIVEIRA, J. A.P. *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio- 92*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p.108 – 114.

SOARES FILHO B.S *et al*. Modelling conservation in the Amazon basin. *Nature*. Letters. v.440, 23 mar. 2006. (doi:10.1038/ nature04389).

SOUZA JR., C.M. Mapping land use of tropical regions from space. *PNAS*, 103, p. 14261-14262, 2006.

SUNKEL O.; GLIGO, Nicolo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la America Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. 1980.

SUNKEL, Osvaldo. *El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo*. Santiago: CEPAL, 1967.

TEIXEIRA, A. P. Previdência social, revolução passiva e contra-reforma. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTUDOS GRAMSCIANOS, 3, México, Universidade de Puebla, 7-10 de outubro de 2003. Gramsci e o Brasil (on line). Disponível em:<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv300.htm>

TONI, F.; KAIMOWITZ, D. *Municípios e gestão florestal na Amazônia*. Natal: A.S editores, 2003.

UMBELINO, Ariovaldo. A farra da legalização da grilagem. *Brasil de Fato*, 03/04/2008. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/analise/a-farra-da-legalizacao-da-grilagem/?searchterm=ariovaldo%20umbelino>. Acesso em: 05/09/08.

VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro:Garamond, 2005.

- WAIBEL, L. *Capítulos de geografia tropical e do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.
- WALLERSTEIN, I. *The politics of the World-Economy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1984.
- WALLERSTEIN, Immanuel. After Developmentalism and globalization, What? *Social Forces*, North Carolina, USA, v.83, n.3, p. 321 – 336, 2005.
- WEBER, MAX. A distribuição do poder dentro da comunidade. *Economia e Sociedade* (Classes, estamentos, partidos). Vol. 2. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.
- WEISS, Thomas G. Weiss. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 5., p. 795-814, oct. 2000.
- WOOLDDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- XAVIER, A. Com o PAC, Mato Grosso ganha mais 18 obras de infra-estrutura. *Redação/Secom-MT*, 23 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.secom.mt.gov.br/conteudo.php?sid=13&cid=29679&parent=0>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2008.
- YOUNG, C. *Economic adjustment policies and the environment: a case study of Brazil*. 1997. Tese (Doutorado em Economia) - University of London, Inglaterra.
- _____. *et al. Comércio e meio ambiente: a inserção da indústria brasileira*. Rio de Janeiro: REDIPEA/ GEMA / Instituto de Economia UFRJ, 2001.
- ZAKIA, Maria José. *A silvicultura em áreas declivosas e o topo de morro*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. p. 14.
- ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI *et al. A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- ZUCHER, L.G. Institutional theories of organization. *Annual review of sociology*. v. 13, p. 443-464, 1987. Disponível em: <http://www.jstor.org/satble/2083256>.

APÊNDICE A - Roteiro para entrevista com os formuladores do SLAPR

NOME: _____

- 1 INÍCIO (QUANDO ESSE PROBLEMA DE DESMATAMENTO E MONITORAMENTO ENTROU DE FATO NA AGENDA POLÍTICA DO ESTADO?)
- 2- PROGRAMA DO QUAL FAZIA PARTE
- 3- QUAL FOI O OBJETIVO INICIAL DA POLÍTICA?
- 4- DE ONDE/QUEM PARTIU A IDÉIA?
- 5- HOUVE ALGUM FATO EM ESPECIAL QUE MOTIVOU A POLÍTICA?
- 6 QUEM FOI A EQUIPE?
- 7- QUAIS AS OUTRAS OPCOES DE POLÍTICA FORAM PENSADAS? (Econômicas, por ex)
- 8- HOUVE PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTORES OU SOCIEDADE CIVIL NA EPOCA DA ELABORAÇÃO?
- 9 QUANDO OS PRODUTORES COMEÇARAM A SER ENVOLVIDOS?
- 10 – QUANDO REALMENTE INÍCIOU A IMPLEMENTAÇÃO EM TODO ESTADO?
- 11 HOUVE ALGUM TIPO DE PRESSAO NA ÉPOCA DA IMPLEMENTAÇÃO?
- 12 HAVIA AUTONOMIA DA EQUIPE P/ FAZER ESCOLHAS E TOMAR DECISOES?
- 13 QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS DESAFIOS QUE TIVERAM QUE SER SUPERADOS NA ÉPOCA (em relação ao governo e aos produtores? E também metodológicos)
- 14 – COMO A EQUIPE TÉCNICA QUE INÍCIOU O TRABALHO FOI PREPARADA?
- 15 – QUAL FOI O CUSTO P IMPLANTAR O SISTEMA (existe algum relatório sobre isso?)
- 16 – VOCES DETECTARAM ALGUM ERRO (mais grave) QUE TIVERAM QUE CORRIGIR POSTERIORMENTE?

- 17 – QUE MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS FORAM SENDO NOTADAS A MEDIDA Q O SISTEMA IA SE EXPANDINDO?
- 18 ATÉ QUE PONTO A “POLÍTICA” INTERFERIU NA IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO?
- 19 VC CONSIDERA O INSTRUMENTO EFICAZ PARA REDUZIR O DESMATAMENTO ILEGAL?
- 20 – VC CONSIDERA O INSTRUMENTO EFICAZ PARA CONSERVAÇÃO DOS ECOSSISTEMAS COMO UM TODO (EX. Fragmentação das rls - ISSO FOI PENSADO NA ÉPOCA DA FORMULAÇÃO?)
- 21 – QUAL A PRINCIPAL LIMITAÇÃO DO SISTEMA EM SUA OPINIAO?
- 22 – VC ACREDITA QUE O AUMENTO DA TRANSPARENCIA DO GOVERNO EM RELAÇÃO AO INSTRUMENTO POSSA MELHORAR OS RESULTADOS?
- 23 – EM SUA OPINIAO, QUAL A IMPORTANCIA DESSE SISTEMA PARA O FUTURO?

APÊNDICE B – Modelo de entrevista feita com os produtores rurais

ENTREVISTA COM PRODUTORES RURAIS DO ESTADO DO MATO GROSSO QUESTOES RELACIONADAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL RURAL.

NÃO É NECESSÁRIA A IDENTIFICAÇÃO

- Localização da propriedade:
- Tamanho:
- Atividade principal
- Atividade secundária
- você encontrou sua propriedade já preparada para a produção ou precisou adequá-la, com algum desmatamento?

- Quando foi isso?
- Na época você tinha uma autorização

- Na época em que desmatou o que mais o motivou?
questões econômicas? Quais?
Preço do produto,
Preço da terra,
facilidade de comercialização,
perspectiva de aumento do mercado
mudança de governo
facilidade p/ conseguir autorização/ licença

- O SR. Já ouviu falar em LAU?
- O Sr. sabe para que serve a LAU

11) Atualmente você tem (LAU) licença ambiental única concedida pela SEMA?

Sim

Não

Já pediu e não conseguiu

10) por que fez ou pediu a LAU ?

Exigências p/ crédito;

p/ desmatar;

Cumprir a lei

Regularizar o passivo ambiental

incentivo do governo

campanha de esclarecimento

concorda com o licenciamento

foi multado

outros

11) após pedir e/ou receber a licença, a propriedade sofreu alguma alteração na área de produção? (tipo desmatamento)

- no caso de ter a licença, como isso afetou seus negócios?

Não desmatou mais depois disso;

Mudou a forma de produzir

Está fazendo a recuperação de suas áreas degradadas

abriu novas alternativas de mercado

Sentiu-se mais monitorado
Aumentaram as despesas com a licença
Sentiu-se recompensado

13) Qual a sua opinião sobre atrelar o crédito público a exigência de se ter uma licença ambiental?

14)no caso de não ter licença, por que ainda não pediu?

15)Você já recebeu alguma multa por algum problema ambiental em sua propriedade?
Por que? (será pertinente essa pergunta?)

you acha que as multas inibem o desmatamento ilegal?

Após a entrada do governador Blairo Maggi em 2003, você se sentiu mais entusiasmado p/ investir no estado ou se sentiu mais contido e desestimulado? por que?

Após 2003 o sr. expandiu a área cultivada?

Qual o tamanho da área cultivada com sua atividade principal? E secundária?

O que você acha das exigências ambientais do governo?

20) o Sr. acha que existe uma real preocupação com sustentabilidade ambiental por parte do governo do estado ou é só discurso?

21)Você entende o licenciamento como uma medida positiva ou negativa para a sustentabilidade das atividades agropecuárias?

Quais os principais problemas que o sr. vê no licenciamento?

APÊNDICE C – Questionário aplicado ao grupo de usuários do SLAPR

Essa pesquisa está sendo realizada pela pesquisadora Andréa Azevedo da Universidade de Brasília (UnB) para compor o estudo de doutorado sobre a avaliação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais do estado do Mato Grosso. *Desde já agradeço sua colaboração ao responder esse questionário.* É importante que você responda todo o questionário. Não é necessário se identificar.

QUESTIONÁRIO

- 1- Condição do usuário que utiliza os serviços da SGF (Superintendência de Gestão Florestal):
 proprietário rural
 representante legal
 responsável técnico
 outros _____

- 2 – Você possui ou representa algum processo de:
A - Licenciamento ambiental rural
 sim; quantos aproximadamente: _____ () não

- A.1 – Projeto de exploração florestal (abertura de áreas corte raso)
 sim; quantos aproximadamente: _____ () não
A.2 - Limpeza de pastagem
 sim; quantos: _____ () não

- B- Projeto de manejo florestal
 sim; quantos aproximadamente: _____ () não

- C – Projeto de reflorestamento:
 sim; quantos aproximadamente: _____ () não

- 2- Informações sobre a(s) propriedades que veio verificar hoje no SGF (existe espaço para 3 propriedades):

Propriedade A

Propriedade B

Propriedade C

Área total: _____
Tipo de produção: _____
Município: _____

Área total: _____
Tipo de produção: _____
Município: _____

Área total: _____
Tipo de produção: _____
Município: _____

- 3- O(s) processo(s) que você veio verificar hoje foi protocolado na SGF / SEMA há quanto tempo? (se você veio verificar mais de 1 processo, coloque a quantidade ao lado da alternativa)
 há menos de 6 meses entre 6 meses e 1 ano
 entre 1 e 2 anos há mais de 2 anos

- 4 – Qual o grau de satisfação com os serviços da Superintendência de Gestão Florestal?
 ótimo bom ruim
 muito bom razoável

Se você marcou as alternativas “razoável ou ruim”, justifique sua resposta comentando sobre os motivos de sua baixa satisfação:

- 5-Em relação a política que existia anteriormente de emissão de autorizações para desmates e manejo florestal pelo IBAMA, você acha que o *Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais* executado pela SEMA facilitou a adequação ambiental das propriedades rurais?

- sim
 sim, mas ainda falta melhorar muito.
O que? _____
 não houve diferença
 piorou

Por que? _____

() não sei opinar sobre o assunto

6 - Quais os pontos que você considera mais problemáticos para a aprovação /liberação das licenças ambientais (marque até 3 alternativas):

() a legislação ambiental;

() os documentos solicitados;

() o arquivo digital;

() a questão fundiária do estado;

() os trâmites que o processo passa dentro da SGF (fluxograma da análise e tempo decorrido em cada setor);

() a qualidade técnica dos projetos protocolados;

() a qualificação técnica dos analistas da SGF;

() pressão política sobre os analistas;

() pressão de entidades como Ministério Público e/ou outras;

() falta de transparência sobre os trâmites do processo;

(_____) outros

7 – Qual o motivo para a sua solicitação de licenciamento (se souber os motivos, responda até duas alternativas):

() simplesmente para cumprir a legislação;

() para ter acesso a algum tipo de financiamento (público ou privado);

() exigência de mercado para venda do meu produto

() para conseguir retirar outras autorizações que precisam da LAU;

() para favorecer a venda de propriedade;

() para regularizar o passivo ambiental da propriedade;

() porque recebeu alguma notificação para fazê-la;

(_____) outros (especifique _____ por _____ favor)

8 -Na(s) propriedade(s) em que vc é proprietário, representante legal e/ou responsável técnico já foi algum tipo de fiscalização da SEMA desde que iniciou o Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais?

(Obs.: Em caso positivo e você se recordar do ano coloque ao lado, por favor)

() sim e emitiu notificação para fazer o licenciamento; (ano: _____)

() sim e emitiu notificação e/ ou auto de infração por algum tipo de dano ambiental; (ano: _____)

() sim e foi fazer monitoramento de alguma área que se encontra em recuperação; (ano: _____)

() não

(_____) outro (especifique _____ abaixo)

9 - Você já teve algum projeto não aprovado *exclusivamente* por erro técnico da SGF na análise do projeto?

() sim; Indique o setor onde isso ocorreu: () Cogeio () análise técnica do licenciamento

() não

10 – Você considera o Licenciamento Ambiental importante para a conservação ambiental na propriedade rural? (é muito importante que você justifique)

() sim; por que?

(_____) não; _____ por _____ que?

11 -Você acha que o licenciamento ambiental rural (LAU) deveria ser substituído por outra política pública ambiental?

() sim () não

Em caso positivo, cite uma alternativa/ sugestão?

APÊNDICE D

Caros analistas, esse questionário é parte de um trabalho de pesquisa sobre o SLAPR, desenvolvido no âmbito da Universidade de Brasília (UnB). Agradeço muito a colaboração de vocês ao respondê-lo. Andréa Azevedo

1) Formação ensino superior

Curso: _____

2) Há quanto tempo você se graduou?

3) Fez algum curso de pós graduação?

sim não

4) qual o seu tempo de experiência profissional antes de trabalhar na SGF?

não tive experiência profissional anterior entre 1 ano e 2 anos

6 meses ou menos; acima de 2 anos;

entre 6 meses e 1 ano;

5) Seu vínculo de trabalho é com:

SEMA (concursado ou comissionado)

TECNOMAPAS

6) Se você é analista de projetos, há quanto tempo está exercendo essa função?

menos de 6 meses de seis meses a 1 ano

de 1 ano a 2 anos mais de 2 anos

7) Qual é o principal motivo de pendências detectadas por você ao longo do seu trabalho (numere até duas alternativas em ordem de importância)

falta da documentação necessária;

erro técnico de quem elaborou o projeto;

mudança da legislação que não foi atualizada no processo;

problemas no mapa digital (ARLD e APPD não detectadas);

_____) outros (identifique)

8) Quais as dúvidas mais frequentes que você tem ao analisar os processos?

9) quais são os fatores que mais dificultam o trabalho de vocês na análise dos projetos? (numere até duas alternativas em ordem de importância)

a velocidade com que muda a legislação;

a legislação muito restritiva;

a pressão política para liberação dos projetos;

a demora com que as pendências são cumpridas;

a pressão do ministério público;

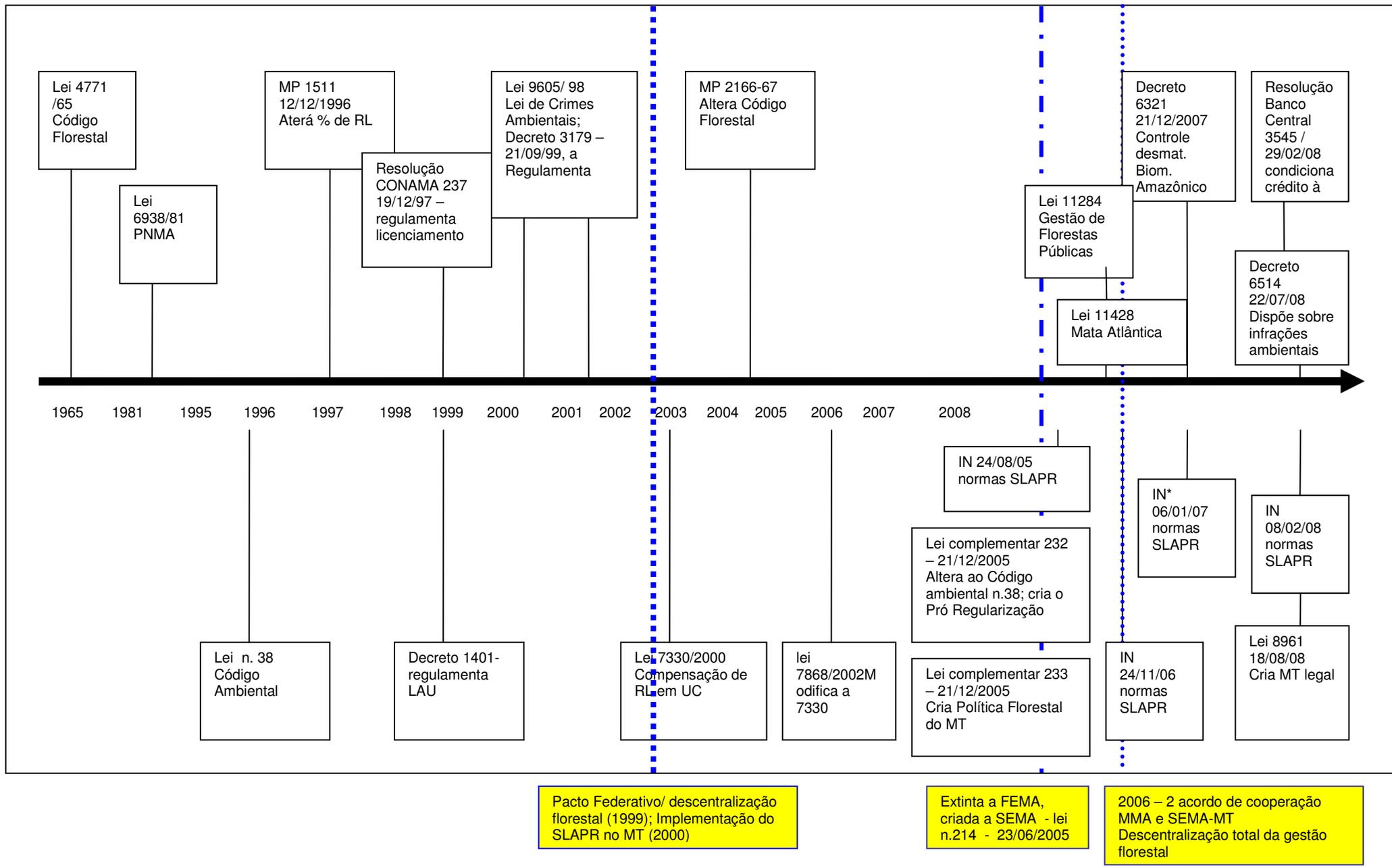
_____) outros (identifique)

10) quais as sugestões que você teria para melhorar o desempenho/ trabalho de vocês?

APÊNDICE E - Regulamentações relacionadas à gestão florestal no âmbito federal e no estado do Mato Grosso (com ênfase no SLAPR)

f e d e r a l

e s t a d u a l



APÊNDICE F - Procedimentos metodológicos da regressão linear multivariada

1 Variável dependente:

A variável dependente utilizada foi a área dos municípios mato-grossenses que foram licenciadas no ano de 2003.

- 1- Para melhorar a distribuição da variável dependente, optou-se por logaritimizar a área das propriedades licenciadas: $\text{transform/ compute / ln}(\text{árealincen})$. Esse procedimento foi feito para normalizar a distribuição dos dados;
- 2- A seguir, padronizou-se a área logaritimizada $(\log 9\text{área} - \text{média})/\text{desvio padrão}$. Esse procedimento foi feito para examinar os *outliers*, isto é, valores que estão acima de 3 ou abaixo de -3 desvios padrão;
- 3- Com isso, foram retirados três municípios da análise, quais sejam: Mirassol do Oeste, Terra Nova do Norte e Nortelândia, pois estavam com desvio padrão abaixo de -3;
- 4- Finalmente, após esses ajustes nos dados foi feito um novo histograma, como aparece na figura 1 para verificar a evolução da padronização dos dados; mesmo depois de padronizar os dados e retirar 3 municípios, a distribuição ainda ficou um pouco problemática, com uma pequena assimetria para a direita (tem mais dados à direita, mas a calda é maior à esquerda). Contudo essa foi a melhor forma de distribuição que se chegou para proceder a regressão.

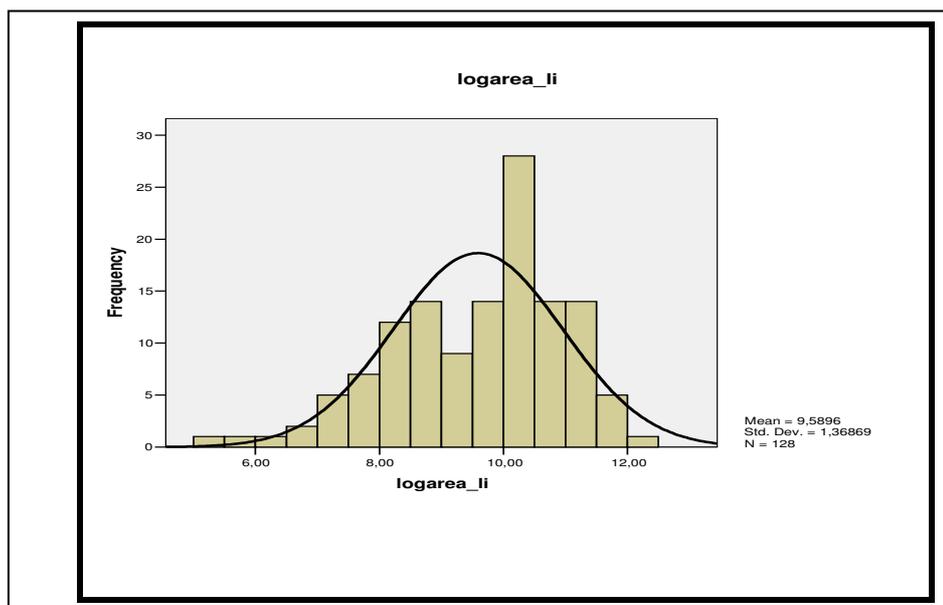


Figura 1 – histograma mostrando a distribuição dos dados da variável dependente depois de logaritimizados.

2 Variáveis independentes

As variáveis independentes utilizadas foram:

- a) proporção da área plantada de soja em 2003 em relação a área do município (sem unidades de conservação da natureza, sem terras indígenas e sem a área dos núcleos urbanos). Essas áreas foram retiradas para retratar o maior ou menor uso privado das áreas do município.
- b) Campanhas de fiscalização: foi criada uma variável *dummy* para medir o quanto essas fiscalizações influenciaram na quantidade de área licenciadas nos municípios. 1= municípios fiscalizados; 0 = municípios não fiscalizados.
- c) Proporção de áreas desmatadas que o município possuía até 2002. Essa variável mede a influencia do passivo ambiental na adesão ao sistema. A área utilizada na proporção é sem UCN e sem TI.
- d) Proporção de área de posse no município. A área de posse utilizada foi cedida pelo INCRA – Brasília (DF), retirada do sistema nacional de cadastro rural (SNCR) de 2005. A área do município foi a oficial do IBGE (resolução n. 5 de 10 de outubro de 2005). Se utilizou essa área por se entender que existem áreas de posse também compondo UCN e TI, portanto se fosse utilizada as áreas limpas (sem UCN e TI) poderia dar uma proporção maior que a real, portanto enviesada.
- e) Quantidade de bovinos existentes por município no ano de 2003. Os dados foram obtidos do IBGE.
- f) Área dos municípios (fora UCN e TI) foi utilizada como variável de controle. Foi utilizada essa variável porque teve uma boa significância na correlação.

Essas e outras variáveis cogitadas para entrar na regressão, passaram antes por uma análise de colinearidade. Após a análise do nível de colinearidade entre as variáveis independentes (deve-se cuidar para que não haja uma colinearidade alta entre essas variáveis), procedeu-se a escolha, seguindo o referencial teórico.

3 Resultados

O resultado a regressão foi analisado no corpo do texto, mas abaixo foram reproduzidas as principais tabelas:

Tabela 1 – resultado da regressão multivariada

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	10,024	,469		21,383	,000
	area do munic limpa (1)	1,19E-006	,000	,368	3,124	,003
	%soja/area_limpa	,041	,010	,466	4,148	,000
	campanhas_fisc	,542	,252	,190	2,155	,034
	% desmt_até_2002	-3,192	,893	-,448	-3,575	,001
	posse_propor_ib	-,020	,009	-,163	-2,159	,034
	rebanho bovino (unid)	1,65E-006	,000	,189	1,715	,090

a. Dependent Variable: area licenciada logaritimizada

Tabela 2 – Significância da regressão

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	73,408	6	12,235	18,709	,000 ^a
	Residual	49,700	76	,654		
	Total	123,108	82			

a. Predictors: (Constant), rebanho bovino (unid), % desmt_até_2002, posse_propor_ib, campanhas_fisc, %soja/area_limpa, area do munic limpa (1)

b. Dependent Variable: area licenciada logaritimizada

Tabela 3 – poder de explicação da regressão para a variação da variável dependente ($R^2=0,596$)**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,772 ^a	,596	,564	,80867

a. Predictors: (Constant), rebanho bovino (unid), % desmt_até_2002, posse_propor_ib, campanhas_fisc, %soja/area_limpa, area do munic limpa (1)

APÊNDICE G - Mapa com propriedades licenciadas no município de Primavera do Leste – MT

(As Reservas Legais praticamente inexistentes mostram a forma de ocupação do estado em muitos municípios, sobretudo aqueles produtores de soja)

ANEXO A

ALCANCE DA LEGISLAÇÃO TERRITORIAL POR ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL (DESCONTANDO AS APPs)

Fonte: EMBRAPA/ MAPA, 2008.

ESTADO	Área	UCE/UCF/TI		Rios		Relevo		Sobreposição de áreas		Área Disponível-1	
	(km ²)	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%	(km ²)	%
Acre	158.754	74.782	47,1	50.845	32,0	152	0,1	24.061	15,2	57.045	35,9
Amapá	142.928	77.819	54,4	42.882	30,0	4.281	3,0	24.568	17,2	42.672	29,9
Amazonas	1.601.980	750.482	46,8	539.221	33,7	10.690	0,7	247.217	15,4	550.196	34,3
Maranhão	266.622	65.303	24,5	40.831	15,3	19.905	7,5	18.571	7,0	159.552	59,8
Mato Grosso	904.866	173.461	19,2	256.910	28,4	20.881	2,3	111.683	12,3	508.415	56,2
Pará	1.249.579	683.123	54,7	396.407	31,7	53.612	4,3	243.334	19,5	361.801	29,0
Rondônia	240.383	110.766	46,1	74.030	30,8	5.916	2,5	37.119	15,4	87.084	36,2
Roraima	226.043	118.007	52,2	80.704	35,7	13.110	5,8	52.632	23,3	68.302	30,2
Tocantins	272.273	58.994	21,7	29.223	10,7	7.923	2,9	8.009	2,9	184.617	67,8
TOTAL	5.063.427	2.112.737	41,7	1.511.053	29,8	136.471	2,7	767.194	15,2	2.019.686	39,9

ESTADO	Área Disponível-1		Reserva Legal	Área de Reserva Legal		Área Disponível-2	
	(km ²)	%	%	(km ²)	%	(km ²)	%
Acre	57.045	35,9	80	45.636	28,7	11.409	7,2
Amapá	42.672	29,9	80	34.138	23,9	8.534	6,0
Amazonas	550.196	34,3	80	440.157	27,5	110.039	6,9
Maranhão	159.552	59,8	35;80	76.629	28,7	82.923	31,1
Mato Grosso	508.415	56,2	0;35;80	287.123	31,7	221.291	24,5
Pará	361.801	29,0	35;80	289.436	23,2	72.366	5,8
Rondônia	87.084	36,2	35;80	69.630	29,0	17.454	7,3
Roraima	68.302	30,2	80	54.642	24,2	13.660	6,0
Tocantins	184.617	67,8	35;80	72.627	26,7	111.991	41,1
TOTAL	2.019.686	39,9		1.370.018	27,1	649.668	12,8

ANEXO B

RECORTES DOS JORNAIS UTILIZADOS NAS CITAÇÕES DO CAPÍTULO 9. A ORDEM NO ANEXO OBEDECE A ORDEM NO TEXTO