



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CAMPUS DARCY RIBEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Thais Mamede Soares

**A Evolução da Governança Ambiental no Município de Alta Floresta: nuances
do poder das elites**

Brasília
2023

Thais Mamede Soares

A Evolução da Governança Ambiental no Município de Alta Floresta: nuances do poder das elites

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni

Brasília

2023

Mc Mamede Soares, Thais
A Continuidade da Governança Ambiental de Alta Floresta:
dinâmicas de poder entre atores / Thais Mamede Soares;
orientador Fabiano Toni. -- Brasília, 2023.
153 p.

Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. PPCDAm. 2. Descentralização. 3. Governança Florestal.
4. Elites. I. Toni, Fabiano, orient. II. Título.

Thais Mamede Soares

A Evolução da Governança Ambiental no Município de Alta Floresta: nuances do poder das elites

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 27 fevereiro de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. MAURO GUILHERME MAIDANA CAPPELLARO, Dr.
Universidade de Brasília

Profa. CECILIA FADIGAS VIANA, Dra.
Externa à Instituição

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Sustentável.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. FABIANO TONI, Dr.
Orientador

Brasília, 2023.

RESUMO

A implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) teve repercussões na escala local que foram além da redução da taxa de desmatamento do bioma amazônico até entre 2004 e 2014. Ações de comando e controle, políticas como a Lista de Municípios Prioritários e o apoio do Fundo Amazônia desencadearam processos de descentralização da governança ambiental em alguns municípios, como foi o caso de Alta Floresta no Mato Grosso. O município se tornou modelo na sua estratégia de regularização ambiental e fundiária, de recuperação florestal, entre outros, além de conquistar a sua retirada da Lista Suja do Desmatamento em 2012. No entanto, desde então a política ambiental brasileira foi desmantelada progressivamente, e as taxas de desmatamento da Amazônia voltaram a crescer até meados de 2022. Diante desse cenário, a pesquisa investigou a evolução da governança ambiental local após a saída da referida Lista. Para corrigir as falhas de abordagens antipolíticas da governança ambiental, foi explorada a forma em que os interesses de elites rurais foram favorecidos na região de Alta Floresta a partir de uma revisão bibliográfica. Estudos diferentes mostraram que elites rurais ocupam cargos políticos nos municípios e no governo estadual, enquanto a narrativa do agronegócio e a retórica do desenvolvimento sustentável proporcionam a legitimação de seus interesses. As mudanças institucionais a nível nacional e estadual também foram abordadas a partir de uma revisão bibliográfica. Na última década, instituições ambientais, indigenistas, quilombolas e de outras comunidades do campo foram enfraquecidas ou até extintas, por pressão de coalizões dominantes associadas principalmente ao modelo de produção agroexportador e de mineração em larga escala. A evolução da governança ambiental de Alta Floresta desde 2012 foi analisada qualitativamente a partir de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave no município. Após a saída da Lista diferentes tipos de atores deram continuidade à agenda “verde”. Os atores protagonistas da promoção da agenda sustentável municipal se organizam de forma parecida com a de elites, sobrepondo diferentes tipos de recursos (técnicos, materiais, humanos, etc) e parcerias em outras escalas para influenciar o padrão de uso do solo municipal. As mudanças de forças políticas no município também foram determinantes para o poder de atuação dos atores protagonistas. Foi encontrada uma diversidade de posicionamentos de elites rurais locais, desde os mais contrários à conservação ambiental aos mais favoráveis. No entanto, os projetos municipais são quase todos voltados para os pequenos proprietários de terra, enquanto a presença dos grandes só foi sentida na defesa do avanço da cultura da soja no município, nas ameaças ao Parque Estadual Cristalino II, e em um pequeno confronto. Diferente do que foi percebido da implementação das políticas nacionais, os atores locais priorizaram o diálogo com a população e a construção de bases econômicas alternativas. Os atores também escolheram não entrar em conflito com elites rurais locais, preferindo manter o município como uma incubadora e polo difusor de inovações ambientais, do que pressionar por mudanças mais radicais. Por esse motivo, município contribui para o avanço da fronteira de governança que propicia a fronteira de intensificação, ou a ordem agroindustrial “verde”, ao mesmo que tempo que conta com atores que buscam trazer maiores transformações socioambientais.

Palavras-chave: PPCDAm, Descentralização, Mudança de Uso da Terra, Elites

ABSTRACT

The implementation of the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) had repercussions at the local scale that went beyond reducing the rate of deforestation in the Amazon biome between 2004 and 2014. Command and control actions, policies such as the List of Priority Municipalities and support from the Amazon Fund triggered processes of decentralization of forest governance in some municipalities, as was the case of Alta Floresta in Mato Grosso. The municipality has become a model in its strategy for environmental and land regularization, forest recovery, among others, in addition to winning its removal from the Dirty List of Deforestation in 2012. However, since then, Brazilian environmental policy has been progressively dismantled, and the deforestation rates in the Amazon increased again until mid-2022. In view of this scenario, this research investigated the continuity of local forest governance after leaving the aforementioned List. To correct the flaws of anti-political approaches to forest governance, the way in which the interests of rural elites were favored in the Alta Floresta region was explored based on a scientific literature review. Different studies have shown that rural elites occupy political positions in municipalities and in the state government, while the agribusiness narrative and the rhetoric of sustainable development provide the legitimation of their interests. Institutional changes at national and state level were also addressed through a bibliographical review. In the last decade, environmental, indigenist, quilombola and other rural communities' institutions were weakened or even extinguished, due to pressure from dominant coalitions associated mainly with the agro-export production model and large-scale mining. The continuity of the forest governance in Alta Floresta since 2012 was qualitatively analyzed based on semi-structured interviews with key actors in the municipality itself. After leaving the List, different actors stayed committed to a “green” agenda. The protagonist actors in the promotion of the municipal sustainable agenda are organized in a similar way to that of elites, overlapping different types of resources (technical, material, human, etc.) through partnerships at other scales to influence the pattern of municipal land use. Changes in political forces in the municipality were also decisive for the power of action of the protagonists. The interviewed local rural elites held a diversity of stances, from the most contrary to environmental conservation to the most favorable. However, the municipal projects are almost all aimed at small landowners, while the presence of the large ones was only felt in the defense of the increase of soybean cultivation in the municipality, in the threats to the Cristalino State Park, and in a smaller conflict reported. Unlike what was perceived from the implementation of national policies, local actors prioritized dialogue with the population and the construction of alternative economic bases. The actors also chose not to come into conflict with local rural elites, preferring to keep the municipality as an incubator and diffusion center for environmental innovations, rather than pressing for more radical changes. For this reason, the municipality contributes to the advancement of the governance frontier that favors the frontier of intensification, or the “green” agro-industrial order, whilst it harbors actors that seek to bring about greater socio-environmental transformations.

Keywords: PPCDAm, Decentralization, Land Use Change, Elites

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Expansão das áreas totais de lavouras temporárias, nos municípios de Mato Grosso, entre 2006 e 2017.....	85
Figura 2 – Distribuição geográfica dos maiores e menores imóveis que ocupam 25% da área dos imóveis do Brasil.....	86
Figura 3 – Taxa de desmatamento por estado da Amazônia Legal por ano.....	87
Figura 4 – Localização de Alta Floresta no estado de Mato Grosso.....	88
Figura 5 – Situação territorial de Alta Floresta.....	90
Figura 6 – Índice de Gini-total e Gini-terras privadas de distribuição da posse da terra da malha fundiária por microrregião do IBGE.....	91
Figura 7 – Relação entre a quantidade de imóveis e o tamanho da propriedade em Alta Floresta.....	92
Figura 8 – Evolução histórica do uso da cobertura do solo de Alta Floresta.....	93
Figura 9 – Principais usos da cobertura do solo de Alta Floresta entre 2004 e 2021.....	94
Figura 10 – Desmatamento entre 2008 e 2019 em Alta Floresta.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
Aprosoja	Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do MT
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPA	Boas Práticas Agropecuárias
CAI	Complexos Agroindustriais
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro do Imóvel Rural
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
COAF	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo de Alta Floresta
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DETER	Detecção de Desmatamento em Tempo Real
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMATO	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso
FEMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FPA	Frente Parlamentar Agropecuária
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNDEMA	Fundação Municipal do Meio Ambiente
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTPS	Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
ICMS	Imposto Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte e comunicação
ICV	Instituto Centro de Vida
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IOV	Instituto Ouro Verde

ISA	Instituto Socioambiental
LC	Lei Complementar
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE/F	Ministério Público Estadual/Federal
MST	Movimento Sem Terra
ONG	Organização Não-Governamental
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAS	Programa Amazônia Sustentável
PCI	Estratégia Produzir, Conservar, Incluir
PEC	Parque Estadual Cristalino
PECSA	Pecuária Sustentável na Amazônia
PIB	Produto Interno Bruto
PMS	Programa Municípios Sustentáveis
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRODAM	Projeto Olhos d'Água da Amazônia
PRODES	Projeto de estimativa do Desflorestamento da Amazônia
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PTC	Plano Territórios da Cidadania
REDD	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação
REM	<i>Redd Early Movers</i>
RL	Reserva Legal
RPPN	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SAD	Sistema de Alerta da Amazônia
SAF	Sistemas agroflorestais

SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SECMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente- Alta Floresta
SEMAT	Secretaria Especial de Meio Ambiente do Mato Grosso
SETAS	Secretaria de Trabalho do estado do Mato Grosso
SISCOS	Sistema de Comercialização Solidária da agricultura familiar
SISFLORA	Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais
STJ	Superior Tribunal da Justiça
SUDECO	Superintendência de desenvolvimento do Centro Oeste
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UC	Unidade de Conservação
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
2 ABORDAGEM TEÓRICA E METODOLÓGICA	21
2.1 GOVERNANÇA AMBIENTAL	21
2.1.1 Tipos de Descentralização	23
2.1.2 Riscos e Benefícios da Descentralização	25
2.1.3 Captura de poder pelas elites.....	29
2.2 ELITES	32
2.2.1 Teorias de Elites	33
2.3 CONTRIBUIÇÕES DO REFERENCIAL TEÓRICO PARA O ESTUDO DE CASO.....	37
3 ELITES ECONÔMICAS E POLÍTICAS NO MATO GROSSO	43
3.1 A NARRATIVA DO AGRONEGÓCIO.....	43
3.2 ADESÃO DE ELITES RURAIS LOCAIS À AGENDA DE COMBATE AO DESMATAMENTO	48
3.3 ELITES POLÍTICAS NO MATO GROSSO	55
3.4 ELITES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL DO MATO GROSSO	59
4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	61
4.1 A POLÍTICA FLORESTAL NACIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO.....	61
4.2 O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS NO GOVERNO FEDERAL	67
4.3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL NO MATO GROSSO.....	76
5 BASES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL DE ALTA FLORESTA	86
5.1 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM MATO GROSSO E ALTA FLORESTA.....	86
5.2 CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL	98
6 EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL DE ALTA FLORESTA	107
6.1 AGENDAS.....	107
6.2 NUANCES DO PODER DOS ATORES PROTAGONISTAS	124
6.3 DESCENTRALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM ALTA FLORESTA ...	137
DISCUSSÃO	144
CONCLUSÃO	149
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

Após o sucesso inicial do combate ao desmatamento da Amazônia entre 2004 e 2014, que resultou em uma redução de 81,95% da taxa total, o problema retornou com um aumento de 116,5% da taxa total de desmatamento entre 2014 e 2020 (CAPOBIANCO, 2021). Desmatar o bioma significa, além de contribuir para as mudanças climáticas, a perda de uma rica biodiversidade e serviços ecossistêmicos, um aumento de doenças como a malária, e a perda do lar de comunidades tradicionais e do lar que abriga a maior quantidade de povos indígenas do mundo, entre outros (SHUKLA *et al.*, 1990; SKOLE & TUCKER, 1993; FOLEY *et al.*, 2007; NEPSTAD *et al.*, 2009). Como agravante, autores apontam a existência de um ponto de inflexão no bioma, depois do qual ele não poderá mais se recuperar (SANTOS *et al.*, 2017; SCHEFFER *et al.*, 2001).

O desmatamento tem consequências que vão muito além de suas fronteiras, o que tem mobilizado atores nas diferentes escalas ao longo das últimas décadas (HOCHSTETLER & KECK, 2007). Pesquisas no campo da governança ambiental reconhecem que outros atores além do governo exercem autoridade, poder ou influência sobre as ações de outros atores envolvidos e também sobre o resultado último dessas ações sobre o meio ambiente. Governança ambiental pode ser definida como o "conjunto de processos de regulação, mecanismos e organizações pelas quais os atores políticos influenciam as ações ambientais e seus resultados" (LEMOS e AGRAWAL, 2006, p. 78). Esses atores atuam a partir de diferentes escalas, e incluem comunidades, o setor privado, o terceiro setor, ou até atores individuais "notáveis" (NEVES *et al.*, 2015).

Um dos elementos que interferem no combate e controle do desmatamento é a disputa de interesses de atores políticos na arena da governança ambiental brasileira. A natureza política da governança da Amazônia se torna visível a partir da observação da competição entre dois modelos gerais da ocupação e do padrão do uso do solo (LONDRES *et al.*, 2021). Um dos modelos, embora não compreenda uma única matriz político-ideológica, é baseado em agricultura familiar, sistemas agroflorestais, e produção e extrativismo de pequena escala de comunidades tradicionais e povos indígenas. Os grupos relacionados a esse modelo são historicamente oprimidos pela expansão do agronegócio, da indústria madeireira e mineradora, que compreendem o segundo modelo. Esse último modelo é baseado

em concentração fundiária, especulação de terra, produção de monoculturas como soja e pecuária, e extrativismo madeireiro e mineral. Os atores que detém controle desse modelo são frequentemente referidos como "elites", por conta de sua riqueza e poder desproporcionais, que “ocupam posições políticas importantes e seus interesses são articulados e defendidos em diferentes níveis, de municípios locais até a legislação nacional” (LONDRES *et al*, 2021, p.87).

Essa disputa de interesses na arena da governança ambiental amazônica é ainda mais problematizada a partir do fato de que somente a atividade agropecuária foi responsável por 97,8% do desmatamento da Amazônia entre 2019 e 2021 (MAPBIOMAS, 2022). O agronegócio é defendido por seus representantes parlamentares como contribuinte para a economia do país, sobretudo para o PIB e empregos (POMPEIA, 2020). No entanto, BRUNO (2016) e POMPEIA (2020) demonstraram uma relação de reprodução de desigualdades entre o patronato rural agroindustrial e os agricultores familiares. A relação de subordinação a um “multi-setor” que cresce economicamente, é evidenciada a partir do fato de que, apesar de constituir aproximadamente 70% do emprego agrícola no país, mais de 3,3 milhões das famílias de produtores vivem em situação de extrema pobreza ou pobreza (BRUNO, 2016).

O retorno do aumento do desmatamento desde 2015 tem sido relacionado ao desmantelamento gradual, e acelerado nos últimos quatro anos, da política ambiental brasileira. Desde cortes de orçamentos a exonerações de especialistas, várias foram as ações que levaram ao enfraquecimento ou até a extinção de instituições. Essas ações foram consequências de investidas de grupos de interesse, com destaque à Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) que representa o interesse de grandes proprietários de terra, entre outros poderosos atores, no poder Legislativo e Executivo. Essas investidas foram tentativas exitosas de atores poderosos de retomar o controle privilegiado sobre o padrão de ocupação e uso do solo na Amazônia, dando a preferência a um modelo de desenvolvimento elitista.

Entre 2004 e 2014, as altas taxas de desmatamento associadas a esse modelo de desenvolvimento haviam sido controladas a partir da coordenação de diversos esforços do setor público, do setor privado e do terceiro setor (CAPOBIANCO, 2021). A compreensão desse relativo sucesso pode auxiliar a condução de processos futuros de governança ambiental, por isso, dezenas de estudos se debruçaram sobre quais fatores explicavam a redução. De acordo com Capobianco (2021), uma parte

significativa dos estudos “rejeitava” ou “relativizava” o papel protagonista da ação estatal, enquanto buscava a explicação em análises que se referiam ao mercado. Capobianco (2021) observou o contrário: não houve relação de causa e efeito entre a taxa de desmatamento e a evolução das commodities, nem com a disponibilidade de crédito agropecuário, fato que se contrastou ao período anterior à execução do inédito Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) do governo federal.

Pela primeira vez na história, o PPCDAm criou um ambiente de “tolerância zero” diante da legislação ambiental, inesperadamente, por conta das ações que tiveram um forte impacto local. Algumas ações importantes foram a “fiscalização com prisão de centenas de pessoas [...]”; a criação de unidades de conservação em territórios em franco processo de invasão para especulação imobiliária; e a suspensão de milhares de títulos de terra e posses irregulares” (CAPOBIANCO, 2020, p. 180). Não menos importante, alguns governos estaduais, municípios e a sociedade civil reagiram a esses impactos de forma criativa, e suas iniciativas contribuíram para o sucesso do PPCDAm.

Alta Floresta foi um dos municípios que foram fortemente impactados pelo conjunto de ações implementadas pelo governo federal. O município mato-grossense foi alvo de operações de comando e controle, que levou, entre outros, à presença da Força Nacional no município por meses. Alta Floresta também foi elencada na Lista de Municípios Prioritários (doravante Lista), um componente estratégico da segunda fase do PPCDAm, a partir de 2008. A referida Lista, popularmente conhecida como a “Lista Suja do Desmatamento”, foi uma política pensada para focalizar as ações prioritárias nos municípios com as mais altas taxas de desmatamento. Os 36 municípios constados na primeira Lista foram responsáveis por mais de 50% do desmatamento ocorrido em 2007, ainda que só compreendendo 6% da área total do bioma (CASA CIVIL, 2009).

Além de colocar um constrangimento nacional e internacional sobre os municípios, a referida política atribuiu uma fiscalização mais rigorosa e sanções que afetam as atividades produtivas dos municípios listados. Para sair da Lista, os municípios tinham que cumprir com uma série de requisitos, como a realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de 80% das propriedades rurais, o que exigiria um grande esforço coletivo local. A população de Alta Floresta se rebelou inicialmente, mas acabou transformando esse desafio em uma oportunidade de reverter o seu

quadro e se tornar um município modelo. Embora a Lista não tivesse como objetivo a descentralização da gestão florestal, ela transferiu parcialmente a responsabilidade sobre o combate ao desmatamento aos municípios, o que em alguns casos gerou uma resposta criativa e iniciou de fato processos de descentralização da governança ambiental.

Segundo Cavalcante (2011), há um consenso de que descentralização pode se referir, de forma abrangente, a um ou mais processos em que ocorre(m) alguma transferência direta de autoridade, poder, autonomia, e/ou recursos entre diferentes níveis de governo, ou indiretamente por meio de políticas públicas (ou projetos de desenvolvimento). Este processo em si é complexo, podendo existir de diversas formas desde sua concepção até sua implementação, dependendo de uma gama de fatores móveis sociais, culturais, políticos, econômicos, geográficos e históricos (CAVALCANTE, 2011). Contudo, é preciso ter cuidado com a utilização do termo. Definições diferentes de descentralização produzem resultados diferentes tanto na análise teórica quanto nas pesquisas empíricas (RODDEN, 2004; MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005).

Apesar das muitas vantagens teóricas da descentralização, pesquisadores têm encontrado muitos percalços em estudos empíricos do campo (ARRETCHE, 1996), sendo um dos mais importantes a “captura por elites”, que é a captura de poder ou benefícios por elites locais quando há um deslocamento de recursos econômicos, sociais ou políticos para a escala local (PERSHA e ANDERSSON, 2014). As diferentes definições de elites tendem a ter como consenso o acesso privilegiado a diferentes tipos de recursos, como econômicos, políticos e organizacionais, que resultam em uma maior influência sobre o *policy-making* (VIANA, 2017). Todavia, ainda há pouco conhecimento sobre o processo de captura, ou sobre como garantir que isso não tenha resultados insustentáveis e injustos (MUSGRAVE e WONG, 2016). Alguns autores afirmam que as falhas na implementação de instituições de governança ambiental, como a captura por elites, são conseqüentes do caráter antipolítico de abordagens teóricas ou centradas em técnicas (LONDRES *et al*, 2021; PORTES, 2009).

Um exemplo de captura de benefícios em um processo de descentralização da governança ambiental na Amazônia foi identificado por Londres *et al* (2021) ao analisar os resultados do Programa Municípios Verdes (PMV) do Pará. O fórum das partes envolvidas do PMV se tornou um dos maiores e mais importantes fóruns que

abordam a questão de desmatamento no país (LONDRES *et al*, 2021). No entanto, o estudo apontou para uma efetiva captura de poder por elites no fórum das partes envolvidas. Embora o PMV tenha aparentado ser um sucesso, segundo os autores, os resultados acerca do desmatamento são no mínimo questionáveis, enquanto as necessidades e problemas de pequenos produtores, povos indígenas, e outras comunidades marginais não foram discutidos.

Para corrigir as falhas da abordagem predominantemente antipolítica da governança ambiental, seria necessária a incorporação de uma compreensão das esferas simbólico-cultural e poder-estrutural da sociedade, em seu sentido amplo, ou uma “nova antropologia” e uma perspectiva política das instituições (CUNHA, 2005; PORTES, 2006). No entanto, enquanto o aspecto político da governança ambiental se torna cada vez mais evidente, estudos com abordagens políticas têm as suas próprias lacunas. Estudos da ecologia política costumam ser incompletos ao falar de elites de forma vaga ou estática, enquanto a literatura dos estudos de elites nas ciências sociais aponta para a existência de diferentes tipos de elites e dinâmicas (BULL & AGUILAR-STOEN, 2016), mas carecem de um aprofundamento teórico (WOODS, 1998). De fato, há casos empíricos que indicaram que nem sempre a captura por elites é um processo prejudicial ao meio ambiente ou à população (DASGUPTA e BEARD, 2007; LUND e SAITO-JENSEN, 2013; MUSGRAVE e WONG, 2016). O debate da literatura científica ressalta a importância de se compreender o combate ao desmatamento, a descentralização e a captura por elites a partir de estudos empíricos.

Quando se trata da Amazônia, alguns estudos empíricos apontaram para o quão fundamental foi a adesão das elites ao combate do desmatamento na escala local (NEVES, 2012; VIANA, 2017). Um outro estudo evidenciou a captura de poder e benefícios por elites em espaços participativos no nível estadual (LONDRES *et al*, 2021). Diferentes estudos relacionaram a atuação de elites políticas, que responderiam ao interesse de elites rurais locais, com um aumento do desmatamento nos municípios (BRAGANÇA e DAHIS, 2021; PAILLER, 2018; TONI e KAIMOWITZ, 2003). Outros estudos apontaram para uma predominante ocupação de cargos públicos por elites econômicas. Esse foi o caso de prefeitos nos municípios da Lista (SOARES, 2020), e de elites associadas ao agronegócio em cargos de governador e deputados no estado de Mato Grosso (LOURENÇO, 2011).

O presente estudo leva em consideração o relativo sucesso do combate ao desmatamento na Amazônia que envolveu processos de descentralização da governança ambiental até 2014, e que foi seguido por um quadro de desmantelamento da política ambiental até a presente data, na metade de 2022. Esse desenvolvimento por si só justifica o acompanhamento da evolução dos processos de descentralização da governança ambiental iniciados nos municípios, e especificamente em Alta Floresta. A hipótese mais lógica, dado o desmanche da política ambiental nacional e o retorno do crescimento das taxas de desmatamento, é que a agenda verde municipal não teria se sustentado.

Diferentes autores sugerem que elites, mesmo que heterogêneas, ligadas a atividades produtivas expansivas na ocupação do solo, têm um papel na formação de instituições a partir dos diferentes níveis de governo (BULL & AGUILAR-STOEN, 2016). Dado que houve uma coalizão local em Alta Floresta para sair da Lista, e dado que elites rurais locais tiveram um papel importante para tal conquista (VIANA, 2017), o estudo também procura contribuir para a lacuna de pesquisa sobre como desigualdades de poder podem afetar os resultados da agenda de conservação municipal em processos de descentralização. Como agenda de conservação ou agenda “verde”, entende-se toda forma de ação que visa combater e controlar o desmatamento, além do fomento de atividades produtivas e de geração de renda que valorizam a floresta em pé.

Por conta da relação entre as atividades produtivas, a exploração ambiental e a desigualdade social, prefiro tratar da governança ambiental no sentido mais amplo, e não apenas da governança florestal. O controle do desmatamento continua sendo um indicador importante da eficácia da governança ambiental, principalmente em escalas maiores, mas o foco excessivo nessa agenda pode desviar a atenção de problemas igualmente importantes, como o esgotamento de recursos hídricos e a extrema desigualdade social. A governança ambiental de Alta Floresta nasce da política florestal, especificamente do PPCDAm, mas a saída de Alta Floresta da Lista de Municípios Prioritários indica que o município já conseguiu conter o avanço do desmatamento. Portanto, caso a governança local não tenha estagnado, a sua evolução se dará por meio da construção de outras agendas.

O objetivo central deste estudo é então compreender que tipo de agenda ambiental local se consolidou após a saída do município da Lista, ou ainda, compreender como os atores protagonistas disputaram o controle do padrão de

ocupação e uso do solo na escala local. A partir da perspectiva de que relações de poder, múltiplas escalas e o estabelecimento de agendas políticas são questões inerentes à governança ambiental, a pergunta central simplificada se torna: Como evoluiu a governança ambiental no município de Alta Floresta-MT após a saída do município da Lista Suja do Desmatamento?

Antes de apresentar a estrutura deste trabalho é importante fazer algumas observações. A pesquisa como é apresentada nesta dissertação nasceu no meio da pandemia do COVID-19 e passou por algumas transformações. Em consequência do meu trabalho de conclusão de curso em ciências ambientais, no qual, também durante a pandemia, eu investiguei o perfil dos prefeitos e candidatos à prefeitos dos municípios da Lista, eu pretendia inicialmente fazer um estudo comparativo da influência dos prefeitos na decisão de municípios da Lista de se engajar com o combate ao desmatamento. Todo o estudo seria feito de forma remota, utilizando dados secundários de bancos de dados públicos e da literatura científica e cinza, mas a chegada das vacinas possibilitou o trabalho de campo. As primeiras entrevistas remotas foram feitas com integrantes do Instituto Centro de Vida (o ICV, uma organização não-governamental com forte atuação no Mato Grosso), da prefeitura e também com um médio pecuarista de Alta Floresta. Eu também me perguntava se havia alguma competição entre elites associadas a atividades produtivas diferentes, como os pecuaristas, os madeireiros e os produtores de grãos. Por meio das entrevistas eu pude entender que, embora não fossem um grupo homogêneo, não há rivalidade entre as diferentes atividades, mas uma complementariedade: a produção da pecuária e da agricultura já são feitas nas mesmas fazendas, e o manejo florestal da atividade madeireira também pode ser feita nas Reservas Legais dessas fazendas. Nessas primeiras entrevistas já tinha ficado claro que os prefeitos não precisavam defender os interesses das elites rurais locais, pois "se eles não fizessem nada, o interesse do agronegócio já estaria garantido" (Entrevista nº 16, ICV). Seus interesses são defendidos em outras escalas e esferas de governança, por meio das organizações patronais rurais e dos seus representantes políticos. Além disso, o trabalho da prefeitura é principalmente voltado para os pequenos produtores e para a adequação ambiental. Por esse motivo, eu decidi mudar a minha pergunta sobre o poder dos prefeitos na governança ambiental local para compreender as relações de poder entre todos os atores envolvidos. Essa ampliação do foco para todos os atores

exigiria um esforço maior no trabalho de campo, o que me levou a focar em apenas um município.

A metodologia desta pesquisa foi construída ao redor do estudo de caso, que é composto principalmente pela análise qualitativa das entrevistas semiestruturadas com os atores-chave de Alta Floresta. O recorte temporal compreende os dez anos após a saída do município da Lista, ou seja, entre 2012 e meados de 2022. Central para metodologia também está o conceito de elites como ferramenta de análise da governança local. Eu utilizo a noção de poder de Woods (1998) que é a capacidade de mobilizar diferentes tipos de recursos (humanos, institucionais, materiais e discursivos, etc.) em "redes de ação". O status de elite depende de contextos escalares, temporais e institucionais, sendo, portanto, variável e relativo. A diferença entre elites e não-elites é que as elites conseguiriam, devido ao seu acesso privilegiado a certos tipos de recursos, mobilizar matrizes de conexões relativamente estáveis (WOODS, 1998). As nuances sobre os conceitos e teorias possíveis de descentralização e de elites serão discutidas no referencial teórico, apresentado no próximo capítulo. Como o tema de relações de poder dentro da governança ambiental e descentralização ainda foi muito pouco tocado, o estudo que apresento tem um caráter exploratório. Para responder à pergunta central, são propostos três objetivos específicos:

1. O primeiro objetivo específico é explorar de que forma os interesses de elites ligadas ao agronegócio foram favorecidos na governança ambiental na região de Alta Floresta. Isso foi feito no terceiro capítulo, a partir de uma revisão da literatura científica e cinza que trata sobre elites, agronegócio e política no Mato Grosso, na Amazônia e no governo federal.
2. O segundo objetivo específico é entender a relação entre as mudanças institucionais relevantes para a conservação do bioma amazônico e o favorecimento do interesse de elites associadas à exploração do meio ambiente no nível nacional e estadual. Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica no capítulo 4.
3. O terceiro objetivo específico é analisar a continuidade da governança ambiental de Alta Floresta após a saída da Lista, a partir da perspectiva de atores-chave. Esse objetivo compreende o estudo de caso feito nos capítulos 5 e 6, e inclui a análise qualitativa das entrevistas com atores-

chave realizadas em campo, que foi apoiada em uma análise documental e bibliográfica.

Para alcançar esses três objetivos, no capítulo 2 desenvolvo e explico a abordagem metodológica e conceitual que embasa as análises deste trabalho.

2 ABORDAGEM TEÓRICA E METODOLÓGICA

Neste capítulo apresento o referencial teórico que dá suporte à pesquisa bibliográfica e empírica. Apresento, em primeiro lugar, as principais questões abordadas na literatura sobre governança ambiental e descentralização. Essas questões se referem a definição de termos, as formas de governança e de descentralização, aos atores envolvidos e os potenciais riscos e benefícios. Em segundo lugar, complemento a discussão sobre o risco da captura por elites com uma leitura das teorias de elites, apresentando uma definição de elites que guiará o estudo de caso. Após a definição da abordagem teórica do estudo, descrevo os procedimentos da coleta e análise de dados.

2.1 GOVERNANÇA AMBIENTAL

As causas e impactos de problemas ambientais são multifacetados e atravessam as escalas, do local ao global, revelando a interdependência de diversos tipos de atores envolvidos (DELMAS & YOUNG, 2009). A regulação do uso de “recursos comuns” ainda encontra maiores dificuldades por se tratar de recursos que tem difícil excluibilidade e alta subtraibilidade (CUNHA, 2005). Isso quer dizer que, por exemplo, é difícil impossibilitar o acesso de pessoas a grande parte da floresta amazônica, enquanto o que é extraído ou destruído dificilmente é recuperado. Além disso, a mera existência de leis ambientais não garante o seu cumprimento, o que traz a necessidade de se estudar como autoridade e poder são concebidos e exercidos por meio de instituições formais e informais e seu real impacto sob o padrão de uso do solo.

A autoridade de atores que influenciam políticas através das escalas, segundo Avant *et al* (2010), pode ser baseada em instituições, delegação, expertise, capacidades, e na relação principal-agente. Schroeder (2010) diferencia atores de agentes, sendo que agentes influenciam os resultados do *policy making* de forma mais decisiva, diretamente nas tomadas de decisão, ou indiretamente ao influenciar a escolha de outros atores. Também é importante assinalar que em processos de governança a autoridade ou agência pode ser aplicada a diferentes atividades, como a construção da agenda política, a elaboração de normas e instituições, a implementação e execução de políticas e projetos, e a avaliação, monitoramento e julgamento de resultados (Avant *et al*, 2010, p. 14-16). Mesmo que municípios não

criem regras de baixo para cima, a imprecisão das regras instituídas por outros entes costuma deixar abertura para discricão e autonomia. Atores locais podem exercer influência, por exemplo, por meio de modificações, exceções e improvisos na implementação de políticas e projetos. Inoue (2012) aponta para a necessidade de se estudar mais sobre o quanto atores locais são essenciais para a governança do padrão de uso do solo local.

Também há diferentes formas de governança nas quais atores e agentes podem exercer influência. Embora o campo da governança ambiental aparente se referir apenas a parcerias entre a sociedade civil, mercado e Estado, essa combinação dos três setores se refere somente à governança de múltiplos parceiros (LEMOS & AGRAWAL, 2009). Há outros tipos de governança que envolvem combinações diferentes entre os setores. Na co-gestão há uma parceria entre o Estado e a sociedade civil, como é feito na gestão de recursos florestais ou hídricos. Nas parcerias social-privado há uma associação entre a sociedade civil e mercado, como acontece no caso de ecoturismo ou arranjos de pagamento por serviços ambientais (que também podem envolver o Estado). Já as concessões são parcerias entre o Estado e mercado, também conhecidas como parcerias público-privadas.

Dentro dos atores não-estatais relevantes para a governança ambiental amazônica o terceiro setor é destacado na literatura. Seguindo Viana (2017), entendo ONGs como “entidades que emergem da sociedade civil, mas têm atuação própria”, por representar interesses de diversas escalas e seu sistema de prestação de contas ser complexo e difuso. O governo municipal geralmente não possui recursos ou capacidades para conduzir sozinho uma governança ambiental efetiva (ANDERSSON *et al*, 2014; LARSON, 2002; MANOR, 2009). ONGs costumam preencher essa “lacuna de capacidade”, com financiamento, compra de equipamentos, recursos técnicos e humanos, etc. (CHILD, 2009; LINDSEY *et al*, 2009; RIBOT & LARSON, 2009). Esse poder pode ser usado como uma forma de promover as suas próprias preferências políticas, como ganhos ambientais a curto prazo, que nem sempre estão de acordo com as necessidades locais (PASGAARD, 2015; WRIGHT & ANDERSSON, 2012). Ribot (2007) argumenta que o protagonismo de ONGs em sistemas de governança seria antidemocrático, por sua atuação ser movida por grupos de interesse e não pelo público geral que poderia cobrar a prestação de contas por meio do voto.

Cook, Wright e Andersson (2017) conduziram um estudo empírico com mais de 100 municípios na Bolívia e outras 100 na Guatemala sobre o papel de ONGs na governança ambiental local. Os resultados indicaram que ONGs exercem influência na construção de *policy* por meio do preenchimento da lacuna de capacidade de atuação, sem refletir as preferências de cidadãos locais na construção das políticas. No entanto, o estudo foi caracterizado pelos autores como preliminar, e foi recomendado que futuros trabalhos identificassem condições sob as quais o envolvimento de ONGs também poderia ter efeitos positivos na capacidade municipal de responder aos interesses locais.

Ademais, a capacidade do governo municipal de responder às necessidades locais depende de uma série de outros fatores, como instituições que acolhem a comunicação dos cidadãos, a pressão democrática local, a disponibilidade de recursos financeiros, a relação entre cidadãos locais e o governo, e a presença de autoridades que são inclusivas, representativas e responsáveis (ANDERSSON, GORDILLO, & VAN LAERHOVEN, 2009; RIBOT (1995) ANDERSSON et al. (2009) ANDERSSON & OSTROM, 2008).

2.1.1 Tipos de Descentralização

Para evitar a confusão de um termo que assume formas e significados diferentes, autores procuraram descrever os diferentes tipos de descentralização e os diferentes processos associados (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998). O processo de **desconcentração** é quando não há de fato descentralização, mas apenas escritórios locais sem autoridade ou autonomia que tem a responsabilidade de executar serviços de forma mais eficiente e eficaz do que a partir de um governo central distante. **Delegação** é a transferência de parte da tomada de decisão e de responsabilidades administrativas para agências locais, em uma relação de agente-principal com o governo central. Isso significa que os oficiais locais são os agentes que são responsáveis por representar e respondem ao governo central que é o principal. Nesse caso é possível que os agentes locais atuem com seus próprios interesses, mas terão que responder por esse comportamento (prestação de contas), o que na literatura é chamado de *accountability*. **Devolução** é a forma mais desenvolvida de descentralização. Nesse caso o poder é devolvido do centro para o local.

Governadores eleitos localmente, como prefeitos e conselhos, têm alta autonomia administrativa, financeira e de tomada de decisão (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998).

Embora existam muitas tipologias, é possível, a partir dessas categorias de análise, compreender quatro tipos conhecidos de descentralização. **Descentralização política** é a devolução de autoridade política e representatividade para atores subnacionais (por meio de eleições); **Descentralização legislativa** é a atribuição de competências legislativas a unidades subnacionais; a **Descentralização fiscal** admite um grau de autonomia financeira para as unidades subnacionais, como na própria arrecadação e no gasto de impostos ou na geração e contração de empréstimos; **Descentralização administrativa** é a delegação de competências administrativas em relação a bens e serviços prestados, e às vezes de tomadas de decisão às unidades subnacionais que ainda respondem ao governo central (SOARES e MACHADO, 2018). No entanto, desconcentração, delegação e devolução são categorias de análise que não necessariamente tem base empírica, carregando pressupostos sobre os benefícios da descentralização que serão discutidos ainda neste capítulo (VIANA, 2017).

Para um entendimento mais amplo dos diferentes tipos de descentralização, é importante ressaltar que, enquanto muitas definições falam de “transferência” de autoridade ou responsabilidade, nem sempre o poder se origina no centro. No federalismo, no qual descentralização é uma das suas características básicas, o governo central tem que obter algum tipo de aprovação ou cooperação dos estados pactuados em suas atividades e tomadas de decisão (RODDEN 2004). Federalismo é um processo em que diferentes unidades federativas se organizam de forma contratual. O nome se origina de *foedus*, do latim, que significa pacto. A autoridade é distribuída e redistribuída como no processo de descentralização (RODDEN, 2004). Isso quer dizer que os demais estados já possuíam autoridade e poder de barganha, ao invés de terem sido concedidos por um governo central pré-existente (RODDEN, 2004). De toda forma, adjacente aos estados federativos está um contrato, ou constituição, que fundamenta toda a interação entre o governo central e unidades federativas. Como via de regra, as unidades que cedem sua autoridade no processo, garantem constitucionalmente uma segurança contra exploração pelo governo central ou outros estados federados (RODDEN, 2004).

O tipo de descentralização que ocorre primeiro demonstra qual nível de governo está retendo poder para si, o que demonstra como esses processos

envolvem disputas interfederativas (FALLETI, 2010). Por exemplo, na desconcentração, os órgãos centrais federais detêm muito mais poder sobre os outros níveis de governo do que na devolução da descentralização política. Na prática, os diferentes níveis de governo barganham pelos tipos de descentralização dependendo dos custos e benefícios a eles associados.

A transferência de autoridade, poder ou responsabilidade também não ocorre somente dentro do setor público. Há formas de descentralização em que há uma transferência de responsabilidade na elaboração de políticas e/ou da função de execução de projetos, atividades e serviços públicos para a sociedade civil (BUARQUE, 1999). Ademais, a descentralização pode ser proposital, como objetivo de uma política, pode ser uma opção, como nas competências compartilhadas, ou pode ser simplesmente uma resposta à ineficácia e incapacidade do governo central de prestar serviços locais que são vistos como essenciais (MANOR, 1999). As lacunas deixadas pelo governo podem ser atendidas por organizações não-estatais ou pelo setor privado pela terceirização de serviços públicos (TONI e KAIMOWITZ, 2003).

2.1.2 Riscos e Benefícios da Descentralização

A literatura científica sobre os riscos e benefícios da descentralização apresenta uma grande diversidade de resultados dos processos descentralizadores em diferentes casos, seja entre países ou dentro de um mesmo país. Os resultados, positivos ou não, de pesquisas empíricas costumam variar de acordo com os parâmetros definidos pelas diferentes abordagens teóricas (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Os resultados dos processos também variam de acordo com as pré-condições (sociais, políticas, institucionais, econômicas, etc.) de cada caso. É impossível chegar a conclusões gerais nos estudos empíricos e nas análises de regressão cross-country, e até nas análises teóricas. Isso significa que não é possível atribuir à descentralização benefícios automáticos como uma melhoria da democracia, ou uma solução eficaz contra problemas de desmatamento. No entanto, a partir de uma decepção com modelos centralizados de governo, e da liberalização do Estado, foi criado um consenso, fundamentado em mitos, de que a descentralização deveria ser a norma, e não objeto de um debate analítico (ARRETICHE, 1996; MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005).

O mito principal, defendido por escolas de pensamento diferentes, é que a descentralização seria um meio de aumentar a democratização (ARRETCHE, 1996). Para os ideais de radicalização democrática e política de esquerda na América Latina, a descentralização arrancaria a tirania *top-down* do Estado, devolvendo uma maior representação e a participação popular à sociedade civil por meio da criação de instituições mais próximas à base territorial. (ARRETCHE, 1996). Essa ideia foi promovida por financiadores internacionais de projetos de "desenvolvimento" (WONG, 2013), nos quais se colocam expectativas de resoluções de problemas, como o desmatamento, nas mãos de governos locais. Para outra escola de pensamento, advinda do modelo de governo norte-americano e de ideais liberais, a descentralização elimina a dependência cívica dos governos centrais hierárquicos e promove a participação da sociedade civil, bem como a iniciativa privada (ARRETCHE, 1996).

Os exemplos da construção do mito por ideologias políticas conflitantes demonstram uma expectativa de que a eficácia da democracia depende da escala em que as decisões são tomadas. No entanto, de acordo com Arretche (1996), essa expectativa deveria recair sobre as instituições, que materializam os ideais democráticos. Há Estados centralizados que conseguiram implementar com relativo sucesso os ideais democráticos. Em um Estado que detém um a concentração de recursos e poder, a descentralização leva apenas a um deslocamento de poder interno, sem que haja a transferência de poder para o povo (ARRETCHE, 1996). Ademais, a descentralização de políticas e responsabilidades para esferas com menores capacidades administrativas e institucionais, funciona como uma estratégia de desmantelamento de políticas públicas (SABOURIN, 2020).

Descentralização também levaria, por definição, ao aumento da eficiência da administração pública, resultando em melhorias da qualidade de vida da população. Esse é outro mito que carece de base empírica (ARRETCHE, 1996; RODDEN, 2004). Alguns países com um governo mais centralizado, como a Inglaterra e a França, têm apresentado altos níveis de eficiência na prestação de serviços (ARRETCHE, 1996). Do mesmo jeito, outros autores também não conseguiram fundamentar a suposição de que a descentralização fiscal levaria a uma maior eficiência e *accountability* (prestação de contas), reduzindo *rent-seeking* (rentismo) (ARRETCHE, 1996; RODDEN, 2004 e MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005; LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998).

É importante frisar que o governo central não perde a sua função por meio de medidas descentralizadoras. O caso brasileiro demonstra que o governo central desempenha um papel de regulação e orientação de políticas setoriais nos governos subnacionais para lidar com as diferenças regionais (ARRETCHE, 1996). Visto de outra forma, não há necessariamente uma transferência de poder e recursos aos governos subnacionais, mas uma sobreposição e entrelaçamento de esferas dinâmicas (RODDEN, 2004). Também no federalismo, a distribuição de autonomia entre os entes federativos é sujeita a disputas e barganhas, e há uma interdependência na avaliação de representantes subnacionais e do governo central feita pelos eleitores (RODDEN, 2004).

Quanto aos riscos e benefícios da descentralização em relação à corrupção e à *accountability*, alguns fatores apontados por MOOKHERJEE & BARDHAN (2005) devem ser destacados. A competição interjurisdicional é geralmente vista como benéfica contra a corrupção. Essa visão tem em sua origem uma interpretação de historiadores sobre a diminuição da corrupção nos EUA. A corrupção teria diminuído graças à uma maior mobilidade dos fatores de produção (trabalhadores, indústrias, etc) que, junto com outros fatores, como a expansão da fronteira interna e a construção de infraestrutura, gerou uma maior competição entre os governos regionais. No entanto, a combinação da mobilidade livre de capital com uma heterogeneidade de condições entre as jurisdições resulta em uma competição injusta: o capital é deslocado para as regiões mais fortes, deixando as mais fracas expostas a maior corrupção, aumentando o fosso da desigualdade. Outro ponto é que governos subnacionais que tiverem maior autonomia fiscal e administrativa podem atrair investidores externos que procuram uma maior flexibilidade de normas e tributos. Esses pontos são importantes, pois explicam diferenças entre municípios e estados no sucesso do combate ao desmatamento, que requer que os governos subnacionais ajam menos pelo interesse próprio.

Mookherjee e Bardhan (2005) também identificaram o conflito de interesses entre fatores de produção móveis (investidores externos ou estrangeiros), e fatores imóveis domésticos (trabalhadores, fazendeiros e consumidores). Os representantes dos governos subnacionais precisam responder a todas essas demandas, mas a competição é muitas vezes injusta, pois os investidores externos costumam ser mais bem organizados e mais numerosos. Uma forma de combater o uso de mecanismos

corruptos para atrair investidores externos seria uma melhor transferência de recursos, pelo governo central ou por outros mecanismos, para os governos locais.

Governantes regionais não sofrem apenas pressão para responder aos interesses estrangeiros: o interesse nacional contra o regional também pode levar ao protecionismo e clientelismo. Quando isso acontece, o custo do benefício de um grupo de interesse, pressionado no nível nacional, é pago por outros no nível subnacional.

Um outro mecanismo importante para a prestação de contas de governantes subnacionais seria a pressão democrática interna, por meio das eleições. No entanto, governos locais têm um risco maior de captura de poder por elites. Fatores que facilitam a captura são baixos custos de proteção contra o governo central, pouca competição política nas eleições e eleitores indiferentes (por conta da baixa conscientização política) (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). O mal funcionamento da democracia local e a captura por elites foram atrelados a diversos fatores, encontrados em estudos de casos, como:

"assimetrias de alfabetismo, riqueza, status social, e padrões de participação política, e competição política desigual [...] disponibilização de informação aos cidadãos a respeito de seus direitos, o monitoramento por governos de níveis mais altos e pela mídia externa [...] salvaguardas institucionais [...]: reserva de posições para minorias nos governos locais, campanhas de mídia informativa, encontros municipais obrigatórios, mecanismos de participação cívica, e monitoramento por governos de nível superior" (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005, p.41, tradução própria).

É fácil imaginar contextos locais no Brasil em que se detectem os fatores mencionados. No entanto, mesmo sem as salvaguardas de seus benefícios automáticos, o princípio de descentralização continua sendo recomendado junto com uma série de outros conceitos e princípios teóricos, como *accountability*, participação e capital social, classificados como "boa governança" (GRINDLE, 2004).

A parceria de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com órgãos de governo e organismos internacionais ao longo das últimas décadas facilitou o levantamento de fatores de sucesso de governança por um lado, e por outro, a reprodução de critérios "universais" que se tornaram condicionantes de projetos e políticas ambientais (FONSECA e BURSZTYN, 2009). Enquanto os componentes da boa governança surgem de casos de sucesso em contextos específicos, a sua reprodução em contextos diferentes, de forma vaga e genérica, pode mais prejudicar do que

beneficiar o processo de governança. *Free-riders*, ou caroneiros, aqueles que aproveitam de um bem coletivo sem precisar arcar com o custo individual do qual o bem coletivo depende (OLSON, 1999), podem fazer uso da banalização do discurso da sustentabilidade para promover seus próprios interesses (FONSECA e BURSZTYN, 2009).

Ademais, a adoção genérica de princípios pode obscurecer fatores que realmente atrapalham ou auxiliam o funcionamento de políticas públicas. Por esse motivo, é necessária a análise de contextos particulares para identificar quais critérios se aplicam, e quais são os gargalos locais para a eficácia de projetos e políticas futuras. Segundo Fonseca e Bursztyn (2009), o gargalo principal "está geralmente concentrado nas relações de poder e na desigualdade de recursos materiais e simbólicos locais" (p. 34), o que novamente chama atenção para o problema de captura por elites.

2.1.3 Captura de poder pelas elites

Como foi posto na Introdução, captura por elites se refere ao processo no qual, na implementação de políticas públicas ou projetos de "desenvolvimento", elites tomam para si a maioria dos benefícios e/ou recursos políticos, econômicos e/ou sociais. Nesse caso, "elites" se refere a grupos de indivíduos aos quais é atribuído poder e status por suas características específicas, como etnia, família, riqueza, educação, status de emprego, status religioso e/ou afiliação a um partido político. Na literatura, o risco da captura pelas elites é frequentemente citado como uma das consequências da descentralização. Persha & Andersson (2014), em um estudo com um grande número de comunidades, encontraram um maior risco de captura de benefícios no setor florestal por elites em todos os níveis de descentralização. Com o passar do tempo, o risco também crescia. A captura seria feita ao colocar um viés ou um tipo de favoritismo nos arranjos institucionais que servem de obstáculos para não-elites. Quando a autoridade sobre um determinado assunto é posta sob os governantes locais, há menor necessidade de transparência na prestação de contas para autoridades de níveis superiores, facilitando o fortalecimento das redes de clientelismo das elites. Por depender dessas redes, a população local tende a não oferecer resistência ao fenômeno (WONG, 2013).

No entanto, nem todos estudos apontaram para uma relação negativa entre a captura por elites e os resultados da gestão descentralizada. Dasgupta e Beard (2007) encontraram elites que não agiram de forma clientelista, mas de forma a tomar decisões justas que também favoreciam os mais pobres. Segundo Fritzen (2007) e Dasgupta e Beard (2007) não é possível traçar uma linha causal entre a captura, ou não, da tomada de decisão e o resultado, mais ou menos justo, do projeto. Lund e Saito-Jensen (2013) propõe a distinção entre a captura de poder, ou de processos decisórios, e a captura de benefícios por elites. Ademais, o risco de captura não aumentou com o tempo, como no estudo de Persha e Andersson (2014). Com o passar do tempo, grupos antes excluídos dos processos decisórios conseguiram assumir a liderança na gestão participativa de recursos florestais em suas comunidades (LUND e SAITO-JENSEN, 2013).

É claro que não se pode presumir que a captura de poder por elites terá sempre resultados justos para toda a população. Como remediação ao problema de captura foi proposto um mecanismo de monitoramento da implementação de políticas públicas por uma agência externa (PERSHA & ANDERSSON, 2014). Todavia, esse mecanismo funcionou apenas no início dos processos, no momento em que as agências têm maior controle (PERSHA & ANDERSSON, 2014). A agência externa também pode ser cooptada nas redes de clientelismo, com subornos e favores (WONG, 2013). A natureza da referida agência, que pode ser de um nível mais alto no poder público ou do terceiro setor, por exemplo, também influenciou nos resultados (PERSHA & ANDERSSON, 2014).

O trade-off entre o alívio de problemas ambientais de um lado e de uma maior desigualdade socioeconômica de outro, também foi observado (PERSHA & ANDERSSON, 2014). Ao longo prazo, as desigualdades sociais também levam a um mal-funcionamento das políticas públicas, por isso, a construção de arranjos institucionais mais equitativos e eficientes se tornam ainda mais importantes (PERSHA & ANDERSSON, 2014). Exemplos citados como meios de melhoria de design institucional* foram a criação de arranjos participativos de negociação de normas e regras, o referido monitoramento por agentes externos e a aplicação de sanções em caso de comportamentos caroneiros (WONG, 2013). No entanto, soluções meramente técnicas podem apenas reforçar as desigualdades pré-existent em espaços participativos (LONDRES *et al*, 2021).

Outra discussão na literatura é sobre como lidar com a captura, ao invés de somente evitá-la, seja ela mais ou menos benéfica para a população com um todo. As respostas institucionalistas ofereceram duas opções para lidar com a captura: a exclusão ou a inclusão de elites (WONG, 2013). As limitações da primeira opção, são o problema da detecção da corrupção e o conflito gerado quando se propõe a exclusão de elites. A hostilidade de elites pode levar a uma sabotagem na implementação de projetos e políticas. Na inclusão, é proposta uma aceitação da captura, baseada na crença do efeito "*trickle down*" no qual os benefícios capturados iriam acabar beneficiando o resto da população. A resposta para essa opção seria um aumento da transparência e dos mecanismos de *accountability*, com as ressalvas sobre o emprego de uma agência externa que já foram mencionadas.

Wong (2013) enxerga problemas com essa visão binária de lidar com o processo de captura. Segundo o autor, é uma visão de que "poder é um jogo de soma zero" (WONG, 2013, p. 385). No entanto, na realidade instituições 'novas' que são conquistadas em processos de negociação e competição não substituem as 'velhas', mas são sobrepostas e constantemente renegociadas. Ademais, esse fenômeno, não ocorre apenas no nível local, sendo que as redes de clientelismo se estendem entre atores no centro e o nível local. Essa visão corrobora com o entendimento de que descentralização e centralização são processos interdependentes e não antagônicos. Para além desses processos, está a influência de financiadores internacionais, que leva a busca por legitimidade de líderes ou elites locais para ainda mais longe da população (WONG, 2013).

Embora os estudos mencionados foquem nos arranjos institucionais para explicar ou contrapor a captura por elites, outros estudos demonstram as suas fragilidades. O exemplo de captura de benefícios identificado por Londres *et al* (2021) no fórum do PMV, mencionado na introdução, expõe a fragilidade de abordagens que enfatizam objetivos técnicos e não políticos, pois o próprio fórum é um tipo de arranjo participativo para evitar a captura por elites (WONG, 2013). Para Portes (2009) esse problema tem sua raiz na falta de distinção entre instituições, organizações, regras, papéis e status; ou, de forma mais geral, na falta de distinção e de compreensão do caráter hierárquico de esferas simbólico-culturais e materiais-estruturais que norteiam processos sociais. Em outras palavras, o processo de criação de instituições ou de descentralização com base em seus méritos teóricos, ou simplesmente porque elas funcionaram em outros contextos, não garante a sua eficácia.

Há uma crescente preocupação com o papel de elites, historicamente associadas ao controle de bens naturais, na formação de instituições na América Latina (BULL & AGUILAR-STOEN, 2016). Essa preocupação vem da quebra de expectativas com a implementação de políticas e práticas ambientais que não tiveram o resultado esperado, por conta de elites que impedem a transformação e/ou detém um controle histórico de instituições enfraquecidas, e por conta de governos que acomodam os interesses das elites. Todavia, experiências com a possibilidade do surgimento de novas elites e conflitos entre elites, relacionados a novas tecnologias, conhecimento, e mudanças econômicas e políticas globais, oferecem perspectivas de que mudar é possível (BULL & AGUILAR-STOEN, 2016). Para compreender esse papel, é preciso primeiramente compreender melhor como esse termo pode servir como uma ferramenta de análise das dinâmicas de poder dentro da governança ambiental descentralizada.

2.2 ELITES

Uma barreira à compreensão do papel de elites na governança ambiental, descentralizada ou não, é que o conceito de elites continua sendo definido de forma vaga. Isso em parte se deriva da polêmica acerca dos estudos de elites, que é indissociável da discussão sobre democracia e sobre onde se concentra poder, seja em atores, em classes, ou em relações ator-estrutura (ETZIONI-HAVELY, 1997; SVARSTAD, BENJAMINSEN e OVERA, 2018). O estudo de elites tem sido defendido por diversos autores para estudar o fenômeno da desigualdade social (ETZIONI-HAVELY, 1997; KHAN, 2012; PERISINOTTO e CODATO, 2009), mas é importante levar em consideração as falhas e críticas das teorias e métodos de estudos sobre o tema. Setton (2021), em sua revisão bibliográfica de estudos de elites no Brasil, conclui que os estudos quase sempre fazem uso de um “ecletismo teórico”, pois o uso fiel da teoria serviria como uma limitação à interpretação dos achados de estudos empíricos. Nesta seção procurarei fazer um breve resumo dos estudos de elites, apontar as críticas de Woods (1998), e apresentar uma abordagem ao termo, também eclética, que virá a ser útil para o estudo de caso.

2.2.1 Teorias de Elites

Woods (1998) descreve e critica o corpo teórico do estudo de elites que passou por três estágios ou escolas principais com divergentes ideologias e conceitualizações sobre elites e democracia. A teoria clássica de elites foi desenvolvida no começo do século XX na Europa por Pareto, Mosca e Michels. Pareto cunhou a "circulação de elites", a tese em que os membros mais habilidosos da não-elite seriam absorvidos pelas elites, garantindo ordem e estabilidade nas sociedades. Para o autor, a elite que governa era composta por indivíduos com habilidades superiores. Para Mosca, poder seria o resultado da capacidade superior de uma minoria de se organizar, sendo inevitável que a sociedade seja governada por essa minoria e não de forma democrática. Para Michels, essa organização resultaria inevitavelmente em uma elite oligárquica (WOODS, 1998).

A teoria crítica de elites foi protagonizada após a segunda guerra mundial nos Estados Unidos por Mills, Hunter, Burnham e Lasswell. Os autores criticaram as tendências elitistas e antidemocráticas dos autores clássicos, definindo elites em termos funcionais dentro da democracia. Segundo os autores, as diferentes elites do poder, como o poder militar, econômico e legislativo, capturariam o governo, mas ainda seria possível assegurar liberdade política por meio de disputas entre as elites (Woods, 1998). O método de Wright Mills (1956) deu origem ao método posicional de estudos empíricos, que identifica as elites em cargos de chefia de organizações, como as empresariais, políticas ou militares (CODATO, 2015).

A teoria democrática das elites foi fundamentada por Aron, Mannheim e Schumpeter entre 1950 e 1960 (WOODS, 1998). Segundo esses autores, as elites poderiam competir por postos de poder, enquanto haveria manutenção dos interesses das não-elites por meio das eleições. Ainda segundo os autores, não há muita diferença de riqueza entre as elites e não-elites, havendo ampla mobilidade entre os dois grupos. Embora o controle do eleitorado seja limitado, a democracia seria protegida pelo controle das próprias elites entre si, separadas em grupos autônomos e seccionais (WOODS, 1998).

Após a teoria clássica das elites ter sido associada a política fascista italiana, as teorias de elites foram abandonadas nas ciências sociais europeias após a segunda guerra (WOODS, 1998). Marxistas criticam a negação de agência das não-elites na teoria das elites. Autores pluralistas refutaram os teóricos críticos das elites,

seguindo Robert Dahl, alegando que "poder só existe em seu exercício" e que só é possível analisar poder em processos de decisão. O método decisional de estudos empíricos se inspira nessa crítica, e postula que apenas a ocupação de certos cargos não determina seu poder (CODATO, 2015). Portanto, as elites seriam identificadas a partir da análise do processo de tomada de decisão para uma determinada comunidade (CODATO, 2015).

Pluralistas defendem que poder tem que ser barganhado competitivamente, o que acontece em processos eleitorais, e que sua influência é mais dispersa do que os teóricos de elite afirmavam. Segundo Woods (1998), mesmo que a tese de Dahl fosse cheia de "contradições, imprecisões, presunções tácitas, e uma definição limitada de poder, o debate pluralista-elitista se tornou uma divisão dominante e irresolúvel nos Estados Unidos" (2103). A teoria democrática da elite foi criticada pelo excesso de normatividade e por minimizar o papel do público, ao dizer que as elites que garantem a democracia, não o próprio povo (WOODS, 1998).

Em estudos de política e governança local, a aplicação da teoria das elites foi associada a teoria crítica das elites, especialmente a de Hunter (1953), e a sua crítica feita por Dahl (WOODS, 1998). O método reputacional de estudos empíricos seguem a abordagem de Floyd Hunter (1953), conferindo status de elites àqueles que tem a reputação de ser mais influentes ou poderosos na perspectiva das lideranças de uma comunidade, pois muitas vezes a influência de elites não é exercida dentro da tomada de decisão formal- distinguindo poder real de poder formal (CODATO, 2015).

Segundo Woods (1998), o debate pluralista-elitista foi evitado com a chegada da teoria dos regimes e *growth machine* que abandonam o debate alegando que é "improvável qualquer grupo exercer um controle compreensível em um mundo complexo", embora não tenham extinguido a agência de elites. As teorias que falam de coalizões locais têm noções implícitas do que seria o poder de elites, mas não discutem o seu significado teórico. Woods (1998) lança então o desafio de teorização do conceito de elites, não como atores detentores de poder, que é uma definição redundante, mas como um conceito que pode auxiliar na compreensão de como relações de poder são operacionalizadas.

Woods (1998) utiliza as noções de fluidez e desordem da literatura pós-estruturalista para propor não uma pirâmide, mas uma sociedade como rede. A pirâmide faria uma estratificação vertical, tanto em discursos acadêmicos quanto populares na qual se reproduz noções de elites sendo "superiores", noção que é

cabível de ser usada na construção de identidade de elites ao tomar posições de poder como sendo algo naturalmente pertencente a elas. Essa verticalização também traz problemas metodológicos, dificulta os pontos de conexão entre as elites e não-elites, e a organização no interior de cada classe. A maioria dos autores focam no cerne das elites, e não em suas margens.

Segundo Woods (1998), então, uma elite pode ser definida como "um agrupamento de atores individuais ligados por laços políticos, sociais e profissionais fortes" (p. 2105), que são subunidades de redes sociais maiores. Junto a essa definição está a perspectiva de que não os atores, mas as associações que são poderosas, e que poder, seguindo as linhas de pensamento de Foucault (1980) e Latour (1986), é a capacidade de mobilizar recursos humanos, institucionais, materiais e discursivos em "redes de ação". Os recursos podem ser organizacionais, administrativos e simbólicos, como conhecimento, e psicopessoal, como carisma, tempo, motivação e energia (ETZIONI-HAVELY, 1997; WOODS, 1998). Woods (1998) confere grande importância ao benefício do poder discursivo, bem como na capacidade de controlar a produção e reprodução de discursos de poder, como foi desenvolvido por Foucault (1980).

Assim seria possível perceber que o status de elite é específico a um determinado contexto (WOODS, 1998). Há diferentes elites para diferentes áreas de atividade em escalas espaciais e institucionais diferentes. Além disso, é possível que haja mais de uma elite em um contexto específico. As redes das elites seriam dinâmicas, com o status de elite sujeito a ser transitório, e nem a elite ou a não-elite é homogênea. Um subgrupo de elites pode se conectar a outro para conseguir maior influência em determinado momento.

A diferença entre elites e não elites, é que devido ao acesso privilegiado a recursos e redes de atores com acesso a diferentes tipos de recursos, as elites podem mobilizar seus interesses em "matrizes de conexões relativamente estáveis." (WOODS, 1998, p. 2105). Não-elites podem exercer poder em redes de ação efêmeras, como no período eleitoral, por exemplo. Os interesses da não-elite podem ser representados pela elite por meio de contato direto.

Ao olhar para redes de elites e a política local do município Somerset, na Inglaterra, Woods (1998) conclui que elite "não é um poder oculto que procura influenciar a governança local proativamente, mas puramente uma defesa reativa contra ação radical" (p. 2113). Woods (1998) também observou as redes de apoio

formadas por pessoas com tipos de capitais, capacidades e recursos diferentes no município. O autor notou que essas redes de apoio tinham que ser construídas continuamente para manter sua existência, com apoio tanto das organizações de governança local quanto em coalizões que vão além das fronteiras municipais. As redes de elites tinham um papel importante nesse processo de constituição de redes, de apoio, sendo capazes de criar e estabilizar contratos sociais estendidos.

Musgrave e Wong (2016), acreditam que o desafio da teorização do conceito de elites lançado por Woods é de última relevância para compreender o problema de captura por elites em processos de governança ambiental. O conceito de Woods também pode ser visto como uma tentativa de resolução do problema da utilização do termo "elites" como uma "caixa preta", sobre qual não há uma compreensão de como se operacionaliza (BULL e AGUILAR-STOEN, 2016). Ademais, de maneira semelhante à de Woods (1998), ao olhar para elites que têm influência nos resultados ambientais e nas políticas ambientais, Bull e Aguilar-Stoen (2016) destacam que elites têm controle de recursos que podem ser sobrepostos: organizacionais, políticos, simbólicos e pessoais. Por esses motivos, considero o conceito de elites proposto por Woods uma útil ferramenta para analisar as nuances do poder das elites associadas à governança ambiental de Alta Floresta.

A noção de elites de Woods (1998) como um conceito que explica a "defesa reativa contra ação radical" também casa com a noção de "poder defensivo" que Salverda (2010) cunhou ao olhar para o caso das elites brancas em Maurício. Salverda (2010) olhou para como a elite Franco-Maurícia, uma minoria associada à dominação colonial, conseguiu manter sua posição de elite mesmo após a democratização da ilha multiétnica. De acordo com Salverda (2010), a elite não aceitou a sua derrota política, nem construiu alianças para se manter no poder, mas usando seu poder de forma defensiva, conseguiu manter o poder econômico.

Salverda (2010) adotou a noção de poder de Antonio Gramsci, compreendida como hegemonia, pois ela explica como o período colonial foi relativamente livre de conflito. A noção de dominação e coerção pura é contrária ao conceito de hegemonia de Gramsci, que seria um tipo de liderança intelectual e moral, que se baseia em consentimento e persuasão, mesmo que o consentimento do *establishment* não seja explicitamente afirmado. A autoridade estaria na capacidade e não no exercício da capacidade de usar força, sendo o seu real exercício a última instância a ser recorrida.

No entanto, hegemônias não são tão óbvias, e a manutenção da posição de poder não é automática. Elites controlam recursos específicos, ou têm acesso privilegiado a tais, que podem ser mobilizados no exercício de poder (WOODS, 1998). Como elas controlam apenas recursos específicos, e ninguém controla todos, não há uma elite todo-poderosa. Pode haver mudanças no acesso a certos recursos, e os privilégios de acesso podem ser combatidos por atores antes excluídos (SALVERDA, 2010). Uma das falhas da análise de elites é presumir que elites teriam todos os recursos de poder em uma sociedade, mas as elites aparentam saber que sempre há a possibilidade de resistência e de serem desafiadas (SCOTT, 2008). Elites precisam de apoio massivo, o que não é algo simples de se conseguir (SALVERDA, 2010). É preciso defender discursos universais que não revelem seus interesses particulares (SALVERDA, 2010).

Elite é um termo de referência, não de autorreferência (SALVERDA, 2010). Elites podem negar que são poderosas. Estudos da psicologia social também demonstraram que há um senso de poder subjetivo, no qual pessoas em posição social de autoridade se sentem impotentes (SALVERDA, 2010). Elites podem se sentir impotentes quando confrontadas, e não perceber seu poder quando elas o usam. O potencial uso de poder de seus oponentes (imaginado ou real) leva as elites a uma posição defensiva, agindo abertamente defensivamente ou por uma ação *low profile*. A autopercepção de elite é relevante, pois tem impacto em sua boa vontade de compartilhar poder para se opor a transformações sociais (SALVERDA, 2010). As observações acerca da elite Franco-Maurícia feitas por Salverda (2010) também são úteis para a pesquisa, pois revelam dimensões menos visíveis de poder, em situações em que não há conflitos aparentes.

2.3 CONTRIBUIÇÕES DO REFERENCIAL TEÓRICO PARA O ESTUDO DE CASO

A literatura sobre governança ambiental e descentralização aponta para a possibilidade de parceria ou competição interjurisdicional na contínua formação e negociação de instituições que regulam ou direcionam o padrão de uso do solo que acontece essencialmente no nível local. Os resultados dos processos de descentralização dependem fortemente do contexto (histórico, geográfico, político, etc.) em que ocorrem, sem a garantia de supostos benefícios, como uma maior democracia ou eficiência na prestação de serviços públicos. A captura de benefícios

ou do poder de tomada de decisão por elites nas diferentes escalas da governança ambiental revela a importância de se compreender como dinâmicas de poder afetam o resultado ambiental e social de processos de descentralização (CUNHA, 2005; LONDRES *et al*, 2020; MUSGRAVE e WONG, 2016). Essas dinâmicas podem explicar porque transformações ocorrem ou são justamente impedidas, e/ou porque instituições podem se manter enfraquecidas e/ou favorecer atores mais poderosos (BULL e AGUILAR-STOEN, 2016, SALVERDA, 2010; WOODS, 1998). O conceito de elites pode ser usado como uma estratégia metodológica para compreender como poder é operacionalizado, por exemplo, na construção e estabilização de “redes de ação” por agrupamentos de atores que são capazes de mobilizar diferentes tipos de recursos (políticos, econômicos, simbólicos, etc.) e parcerias (WOODS, 1998). A relativa estabilidade de elites, vistas como subgrupos dentro de redes mais amplas, é explicada por meio do acesso privilegiado a certos tipos de recursos (WOODS, 1998). No entanto, não existem atores com o controle total de todos os tipos de recursos, o que significa que elites precisam disputar e defender seus interesses constantemente na arena de governança ambiental (SALVERDA, 2010).

O presente estudo pretende realizar um estudo de caso da continuidade da governança ambiental em Alta Floresta após a resposta a uma política que impulsionou um processo de descentralização. Levando em consideração as críticas a abordagens institucionalistas anti-políticas, bem como a lacuna na compreensão da captura por elites em estudos similares, adoto uma postura contrária ao paradigma da modernização ecológica. Esse paradigma postula que as crises ambientais podem ser resolvidas por inovações tecnológicas dentro da economia neoliberal (CRABB, 2016). Essa abordagem falha justamente por não questionar o aspecto político da economia, o que ainda pode contribuir para a promoção de interesses de elites (LOHMANN, 2012).

Em contrapartida, adoto então as contribuições metodológicas da ecologia política de Little (2006) para a investigação do papel de atores em conflitos socioambientais. Segundo o autor, toda mudança ambiental é um processo político construído, cujos benefícios e custos consequentes são distribuídos de forma desigual entre os atores sociais- de acordo com as relações de desigualdade preexistentes. A ênfase principal deverá ser colocada nas relações, nos contextos, nos fluxos e dinâmicas, de modo a olhar para esses atores dentro do paradigma ecológico. Por isso, será necessário colocar os atores principais em relações com

atores em outras escalas, reconhecer aspectos ambientais como atores (“naturais”), investigar “jogos de poder ocultos”, e tomar cuidado para não cair no enquadramento de “mocinhos” e “bandidos”. Essa abordagem também abandona paradigmas deterministas, como as abordagens sistêmicas e neomarxistas, onde os níveis hierárquicos se encaixam funcionalmente um no outro, ou os níveis inferiores são controlados pelos níveis superiores. A pesquisa reconhece que fatores contingentes interagem com fatores estruturantes, e que por isso as interações entre atores sociais e naturais não são exatamente regulares. A ênfase nas escalas traz a importância de dar visibilidade para atores e relações de poder antes ignoradas. Ademais, a fim de contribuir para a lacuna de conhecimento na literatura científica sobre captura por elites, eu adoto o conceito de Woods (1998) como uma perspectiva de análise da relação entre os atores e as agendas da governança ambiental municipal.

Situando a governança ambiental municipal em quadros maiores de governança, pretendo relacionar o interesse de atores ligados ao padrão de uso do solo com as mudanças institucionais nos diferentes níveis de governo. Na literatura, esses atores são identificados como “elites” associadas a concentração de terras e de renda, e a ocupação de espaços públicos de tomada de decisão. O uso do conceito específico de elites de Woods (1998), que abre maior espaço para refletir sobre as disputas de poder entre as elites rurais locais e outros grupos que procuram trazer uma agenda mais progressista ao município, será feito no estudo de caso. Contudo, para atender aos primeiros dois objetivos específicos deste estudo, eu uso um conceito de elites menos específico, que foi apresentado na Introdução dessa dissertação, para compreender os diferentes estudos da revisão bibliográfica. As elites apresentadas nos referidos estudos podem ser consideradas não o topo da pirâmide da sociedade, mas grupos relevantes atuantes nas diversas escalas espaciais e institucionais.

2.4.1 Coleta e análise de dados

Alta Floresta foi selecionada para o estudo de caso por ser um município muito destoante dos outros do Mato Grosso. Além de ter construído arranjos de governança ambiental, o município também é conhecido como polo difusor de inovações na área ambiental, tanto na região quanto no estado. Por ser o município da região que mais se preocupa com questões ambientais, é interessante observar se essa preocupação

se manteria diante do retrocesso da política ambiental no resto do país. Conexões facilitadas com atores locais, praticidade (como infraestrutura), e a disponibilidade de dados por meio de estudos prévios também foram fatores importantes para a escolha.

Para a coleta de dados realizei entrevistas semiestruturadas com atores-chave da governança ambiental de Alta Floresta de forma remota e por meio de um trabalho de campo que teve a duração de duas semanas. O método amostral bola-de-neve pode de certa forma ser compatibilizado com o método reputacional (mencionado no referencial teórico) para a identificação de atores protagonistas e/ou elites. Inicialmente realizei 30 entrevistas na saída de campo, nos municípios de Alta Floresta e Paranaíta, porém na análise eu desconsidere as 4 entrevistas feitas em Paranaíta. Além disso, realizei 4 entrevistas remotas anteriormente à saída de campo, que deram uma melhor direção da pesquisa, e também foram feitas mais 4 entrevistas remotas para esclarecimentos posteriores. Na Tabela 1, eu organizei a quantidade de entrevistados dentro de cada categoria representativa, sendo que apenas na categoria “Comunidade Guadalupe” houve uma repetição de entrevistados de outras categorias.

Tabela 1 - Número de entrevistas por Organização

Organização	Nº
Prefeitura	6
Instituto Ouro Verde	3
Instituto Centro de Vida	4
AmazonLab	3
Comunidade Guadalupe	4
Sindicato Rural/ Pecuaristas	4
Sindicato de Madeireiros	1
Outros	2

Fonte: elaboração pela autora.

As perguntas que orientaram as perguntas das entrevistas foram sobre a continuação da agenda verde municipal, sobre quais atores foram protagonistas e quais recursos, redes e habilidades foram utilizados (e quais faltaram), se houve conflitos e desafios, como as diferenças de poder (sobretudo econômico e político) orientaram ou inibiram a referida agenda, incluindo as trocas de gestão municipal, e quais foram os efeitos das mudanças institucionais nacionais e estaduais desde as

operações de comando e controle no âmbito do PPCDAm até atualmente. As perguntas foram adaptadas para cada entrevistado ou entrevistada, buscando não apenas a perspectiva individual dos atores, mas também a sua vivência dentro da sua organização ou como categoria profissional (no caso de pecuaristas, por exemplo). No Apêndice A eu descrevo modelos de roteiros gerais que usei como base para a elaboração das entrevistas.

Para me preparar para casos de entrevistas com elites, levei em consideração os ensinamentos de Harvey (2011) e Aberbach e Rockman (2002). Os autores corroboram com a observação de Setton (2021) sobre o uso eclético do termo elites, por conta da pobre teorização. Como o status de elites muda com o tempo, é interessante entrevistar os que já perderam tal status ou o ganharam recentemente (HARVEY, 2011). Para ganhar a confiança de elites, é importante trabalhar na conexão com os entrevistados, e ser transparente sobre quem você é e qual é a sua universidade, a natureza da pesquisa, quem está a financiando, quanto tempo a entrevista durará, como os dados serão usados e divulgados, e se as entrevistas serão anônimas ou atribuídas (HARVEY, 2011). Também é importante ganhar a confiança do interlocutor ao demonstrar conhecimento sobre o tópico da pesquisa. Para que os entrevistados se sintam confortáveis, pode ser preciso adotar uma postura de “inocente e boba”, de “alta eficiência”, “sororidade”, de “muito ágil e informada”, de acordo com o tipo de entrevistado (HARVEY, 2011). Outros pontos importantes são a decisão de gravar ou não gravar a entrevista, e de começar com perguntas mais fáceis e abertas. Aberbach e Rockman (2002) também sugerem que as perguntas sejam feitas de modo que os entrevistados se sintam importantes.

Um desafio da pesquisa empírica foi o longo período que eu pretendia analisar. Em algumas entrevistas, os atores focaram muito mais no período anterior a 2012, e em outras, os atores se delongaram sobre as mudanças políticas recentes do governo Bolsonaro que abalavam a governança ambiental. Em outras entrevistas, principalmente com pecuaristas, foi possível perceber um padrão de respostas idêntico ao que é afirmado por atores que defendem as atividades agropecuárias no nível nacional. Esse padrão corrobora com a tese de que as elites rurais são muito bem organizadas e articuladas, alinhando seus argumentos entre as escalas. Também foi desafiador trazer questões socioambientais no meio do governo de um presidente que era abertamente hostil com essas questões, apoiado pela maioria da população do Mato Grosso e do município. Eu tive que insistir muito para conseguir

entrevistas com pecuaristas e com o Sindicato Rural, e me deparei com algumas situações de desconfiança, em que me perguntaram se eu era jornalista (de forma pejorativa) ou se eu era descendente de indígenas.

O áudio da maioria das entrevistas foi gravado e depois transcrito, com a exceção das entrevistas com atores que julguei poder ser mais sensíveis às questões ambientais ou políticas, que não foram gravadas, mas anotadas à mão. Também tive diversas conversas informais durante a minha estadia que anotei nas notas de campo. Devido à sensibilidade política do tema da pesquisa, preferi enumerar as pesquisas, ao invés de indicar o cargo e/ou a organização da pessoa entrevistada, para garantir um maior anonimato, o que só não foi possível no caso do prefeito. Também menciono no estudo de caso o nome de alguns atores municipais que foram citados em outros estudos, como o estudo de Neves *et al* (2015).

Eu codifiquei as entrevistas transcritas ou anotadas sem a ajuda de um software, resumindo os principais pontos de cada entrevista e os agrupando em temas. Os temas mais recorrentes foram: diferenças entre políticas do governo central e a governança municipal; participação e educação ambiental; parcerias; tipos de recursos utilizados; diferenças entre os prefeitos; trabalho de atores na prefeitura; continuidades e descontinuidades da governança ambiental local; diferenças entre os atores municipais; trabalho das OSCs; difusão para outros municípios; o avanço da soja no município; gestão compartilhada; e impactos das mudanças da política nacional. Eu agrupei as perspectivas iguais ou diferentes sobre cada tema. Dessa forma, cada tema apresentou facetas diferentes, possibilitando uma visão mais completa, além de evidenciar as lacunas deixadas pelas entrevistas. Também observei as mensagens que entrevistados passaram para além do que foi perguntado, seguindo Brinkmann (2013). Muitos dos atores, por exemplo, tentaram me convencer de que Alta Floresta é um município “modelo” em termos de gestão ambiental. Em alguns casos os entrevistados me confrontaram com as suas próprias questões e ideias. Um outro nível de análise foi olhar para as respostas dos entrevistados como representantes de sua categoria analítica, como atores de organizações da sociedade civil, da prefeitura ou elites rurais locais (BRINKMANN, 2013).

3 ELITES ECONÔMICAS E POLÍTICAS NO MATO GROSSO

O objetivo deste capítulo é, a partir de uma revisão da literatura científica e cinza, explorar como os interesses de elites ligadas ao agronegócio são favorecidos na governança ambiental multiescalar. A primeira parte do capítulo olha para como os interesses de elites associadas ao agronegócio são favorecidos pelas políticas públicas nacionais, ao mesmo tempo que a desigualdade social é apagada pela construção da própria narrativa do agronegócio. Em segundo lugar, com base no estudo de Viana (2017), aponto como elites rurais locais se beneficiaram pela descentralização do combate ao desmatamento, e o que isso implica para o modelo de conservação predominante na Amazônia. Essa discussão ajuda a entender como elites se apropriam de discursos e desafios novos, não só na arena estritamente estatal, mas de governança mais ampla que envolve, por exemplo, o terceiro setor. Em último lugar, apresento estudos de perfis de elites políticas que apontam para uma predominância de elites econômicas ocupando cargos políticos na região do estudo de caso.

3.1 A NARRATIVA DO AGRONEGÓCIO

O conceito do Agronegócio é defendido por uma elite política que não quer perder seus privilégios: o patronato rural e agroindustrial que defende a propriedade privada e impede a reforma agrária (POMPEIA, 2020). Antes de falar do conceito, é preciso reconhecer a história que o antecede. A associação entre “modernidade” e “agricultura” se tornou mais forte no regime militar dos anos 1970, a partir da política de “modernização da agricultura” (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). A “agricultura moderna” ou “agricultura capitalista” e as “empresas rurais” tomaram o lugar do conceito de latifúndio. Os termos usados para a defesa dos interesses da elite política também mudaram: ao invés de defender a “propriedade” e as “tradições”, o patronato rural defendia agora a “atividade empresária” no campo e as “(grandes) propriedades produtivas”, que “seriam responsáveis pelo desenvolvimento do país” (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010, p. 160). As exportações dos produtos agropecuários e agroindustriais passaram a assumir uma certa importância, e os empreendimentos contaram com capitais de diversas origens, não apenas do “capital agrário”.

Nos anos 1980 e começo dos anos 1990, a agropecuária foi sendo substituída pela agroindústria e pelos Complexos Agroindustriais (CAI), com a preocupação de atar as pontas de insumos e produtos em uma agricultura-indústria, na qual a ideia do agronegócio seria uma "espécie de radicalização dessa visão em que o lado agrícola perde importância" (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010, p. 160). O conceito de agronegócio nasceu como agribusiness nos Estados Unidos (EUA) nos anos 1950, englobando muito além da agropecuária e as indústrias de alimentação, incluindo todas funções a jusantes, como distribuição, armazenamento e manipulação. Isso significa que o conceito pretende unir as funções da produção de alimentos, roupas, combustíveis e outros produtos. No entanto, diferentes representantes dessas funções conectadas no conceito não são homogêneos economicamente nem politicamente (POMPEIA, 2020). Tal abordagem intersetorial teve uma resistência na análise de economistas rurais até meados dos anos 1980, quando começou a haver uma adesão completa, por motivos políticos, de sua capacidade "explicativa" em termos de análise econômica (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). Essa estratégia de aglutinação de diversos setores em um neologismo facilita a narrativa de que o agronegócio compõe a maior parte da contribuição para a economia nacional (por meio de cálculos do PIB), o que ocorre tanto nos EUA quanto no Brasil (POMPEIA, 2020).

No mesmo contexto, o papel da grande propriedade vai sumindo com a adoção de termos diferentes (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). Na agricultura moderna se tem a adição de máquinas e insumos modernos; nos complexos agroindustriais se tem uma integração agricultura-indústria na qual são integradas as grandes e pequenas propriedades; já no agronegócio, "a referência à propriedade territorial desaparece e há quem tente, no plano ideal dos projetos, associá-la com perspectivas favoráveis aos pequenos produtores" (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010, p. 161). O tema se tornou tão abrangente, que sequer é necessário que os produtos sejam parte do agronegócio: toda atividade agrícola com expressão comercial é nele incluída. Embora muito se tenha escrito sobre o agronegócio, tanto a favor quanto contra, "não aparecem elementos que nos permitam visualizar que tipo de sociedade (no sentido mais amplo do termo) existe ou se está produzindo dentro e em torno do agronegócio" (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010, p. 161).

Especialmente a partir da década de 1980, após a intensificação das transações econômicas e sua influência econômica e política, a cadeia agroindustrial

encontrou novas formas de articulação com o Estado (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). Segundo a pesquisa de POMPEIA (2020), a implementação da ideia de agronegócio no Brasil foi um "pacto de economia política do agronegócio, ou seja, uma relação estratégica entre os agentes privados e o Estado nesse domínio" (p. 200). A agropecuária não podia mais ser representada sozinha, e o agronegócio surgiu possivelmente como uma proteção contra conflitos políticos. O projeto político original pretendia selecionar alguns produtores familiares aptos na cadeia de produção do agronegócio, o que representa apenas uma pequena parcela dos agricultores familiares, excluindo todo o resto. Exemplos das ações excludentes do Estado são a priorização de pesquisas na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) voltadas para o agronegócio entre 2003 e 2005, e a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão voltado para a agricultura familiar, no governo federal de Michel Temer.

Bruno (2016) elabora sobre o caráter excludente do projeto de desenvolvimento rural do agronegócio. A modernização conservadora da agricultura brasileira envolveu uma constituição de políticas públicas que deram acesso a crédito rural barato aos latifundiários, o que permitiu um avanço tecnológico e um aumento da produtividade sem tocar no problema da concentração de terras. Este problema perpetua desigualdades e relações históricas de exploração e subordinação entre os empresários agroindustriais e os agricultores familiares. Segundo Bruno (2016), essas relações são materializadas atualmente pelos "contratos de integração" pelas cadeias produtivas dos complexos agroindustriais (CAIs) e pela filiação à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Os contratos, responsáveis pela integração dos agricultores familiares ao agronegócio, prometem ganhos e estabilidade, junto com um discurso de solidariedade, enquanto omitem a desigualdade na atribuição de tarefas e responsabilidade dos dois grupos. Aos agricultores familiares está reservada a responsabilidade pelos riscos e perdas, enquanto para os empresários agroindustriais se reserva a garantia de lucros.

Essas relações desiguais são acompanhadas de discursos apolíticos que naturalizam as desigualdades sociais advindas de relações históricas, e legitimam regras de inclusão que reforçam essas relações. Segundo Bruno (2016), a sua matriz discursiva é conservadora, elitista e autoritária, pois não suporta outra ideia ou simbologia senão a sua. Bruno (2016) aponta que na construção discursiva de elites rurais agroindustriais haviam três grupos sociais na estrutura social, e que a tendência

é promover o desaparecimento do último. Na época da agricultura moderna havia o moderno empresário rural, o agricultor familiar “integrado” e “vocacionado” e os agricultores familiares “sem condição”. Na agroindústria, eles se transformam no agricultor empresarial de mercado, o agricultor familiar orientado pela lógica da empresa-família e o agricultor familiar “marginal”. No momento atual definido pelo agronegócio, há somente o agronegócio e o empreendedor familiar rural. Esse tipo de discurso tem contribuído para uma justificativa da exclusão de um grupo: o agricultor familiar voltado para a subsistência é chamado de incapaz, por não se integrar à “empresarialização”, é depois chamado de “sem condição” até virar um “marginal” e, no último estágio, desaparecer. Segundo um dos mais influentes porta-vozes do agronegócio, Roberto Rodrigues, “É preciso ser agressivo, competente, flexível e, ao mesmo tempo, você tem que ter consistência do seu trabalho do ponto de vista de qualidade, produto a tempo, a hora e em volume de mercado demandado” (RODRIGUES, 1997, APUD, BRUNO, 2016, p. 151). Em outras palavras, o direito de existir precisa ter uma contrapartida do trabalhador. O “fracasso”, ou a miséria, de agricultores que não conseguem se integrar ao agronegócio é justificado pela sua própria irracionalidade e incompetência, enquanto desaparecem de vista a realidade social e política.

Em resposta a controvérsias, como as de denúncias de trabalho análogo ao de escravos ou contra a reforma agrária, atores políticos, contra justificativas “baseadas nos direitos humanos ou distribuição fundiária”, recorrem a dados quantitativos do PIB e de empregos (POMPEIA, 2020). Esses números deveriam calar as inquietações acerca da desigualdade no país. Entretanto, a mensuração do tamanho do agronegócio tem metodologias diferentes e a sua validade para explicar a realidade do meio rural brasileiro são questionáveis (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). Pompeia (2020) desmonta essa representatividade totalizadora do PIB e de estatísticas de empregos em sua pesquisa. Um exemplo digno de ser mencionado é a suposta representatividade da agricultura familiar no montante “empregos do agronegócio”. Como foi mencionado antes, esse segmento como um todo não é representado pelas pautas políticas do agronegócio.

O PIB e o percentual de empregos foram usados corriqueiramente, por exemplo, pelos últimos quatro presidentes do país, como justificativa de pautas políticas que defendem os interesses privados (POMPEIA, 2020). Entretanto, o papel do estado tem desaparecido dos trabalhos acadêmicos após os anos 1980, em

decorrência de uma narrativa criada que reforça a construção do mito do pioneiro externo que traz a civilização e a agropecuária tecnológica com os próprios esforços, sozinho, “numa região desprovida de investimentos públicos e de atividades à cargo de grupos locais” (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010, p. 165).

Todavia, embora haja de fato uma contribuição importante do capital privado no agronegócio, não se pode perder de vista que o Estado teve um papel fundamental em sua constituição e perpetuação. Mesmo com diferenças internas, o setor patronal foi capaz de assumir uma posição estratégica ao desenhar políticas setoriais e ao competir por recursos com o MDA e outros ministérios da "área social" que se relacionam com o meio rural, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). Essas práticas envolvem uma trama complexa de apoio parlamentar ao Poder Executivo, como pela Bancada Ruralista*, junto com o combate aos constrangimentos ambientais e trabalhistas, entre outros, aos projetos agroindustriais (BRUNO, 2006; ORTEGA, 2005). Essa discussão foge do escopo deste estudo. O importante é ressaltar que o crescimento do modelo de produção agroexportador não aconteceu sem o apoio estatal, por meio de políticas diretas, como o crédito rural, e indiretas, como pela infraestrutura, pelas políticas de câmbio e por meio de incentivos fiscais (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010).

Os incentivos estatais que tiveram mais impacto na escala local foram as políticas relacionadas ao ordenamento territorial, políticas relacionadas ao trabalho, políticas ambientais, políticas de crédito e, por fim, políticas de infraestrutura (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010). Um exemplo dado pelo estudo de Heredia, Palmeira e Leite (2010) foi a absorção de 50 a 75% do total do crédito rural do Mato Grosso entre 1980 e 2000. Ademais, cerca de 95% dos recursos financeiros foi emprestado para agricultores não-familiares no mesmo período. O referido estudo também dá importância a mecanismos especiais da renegociação das dívidas agrícolas e a mecanismos mais difusos que o crédito, como subsídios à comercialização de produtos do agronegócio, e incentivos fiscais pelos governos estaduais e municipais.

Heredia, Palmeira e Leite (2010) mencionam incentivos ao setor nas esferas macroeconômicas por meio da política cambial, da política do comércio exterior, da política tributária, da política salarial e da política da renegociação de dívidas. Embora o referido estudo tenha sido conduzido em 2010, um estudo mais recente de Leite

(2020) verificou que o mesmo padrão de apoio estatal se manteve nos anos seguintes. Por exemplo, durante a década de 2000 até meados dos anos de 2010 também houve uma expansão da política de crédito rural, que se manteve relativamente estável ou crescente pelo menos até 2020. Já os programas de desenvolvimento territorial, como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que se destacam pela participação social, foram extintos ou drasticamente reduzidos (LEITE, 2020).

Essa seção exemplificou como o conceito de agronegócio pode ser visto como uma estratégia de legitimação de defesa de interesses das elites econômicas e políticas ligadas às grandes propriedades de terra. A necessidade de uma legitimação, por parte de elites, de interesses particulares como sendo interesses universais foi previsto por Salverda (2010). No caso do agronegócio, o interesse por um modelo de produção que exclui pequenos agricultores e favorece as referidas elites é defendido como um modelo que apenas gera benefícios para a população como um todo, como emprego e crescimento econômico. Nessa seção também foi possível perceber um favorecimento desses interesses pelo Estado. Outras narrativas, como concepções de ruralidades alternativas, deram origem a políticas públicas diferentes, que pautaram os interesses de pequenos produtores, como o PRONAT e o PTC. No entanto, essas políticas foram desconstruídas ao longo da última década, o que será discutido de forma mais ampla no capítulo 4. Essa desconstrução é mais um indício da disputa pelo controle do padrão de uso do solo no Brasil, uma disputa que envolve a ocupação de cargos políticos em todos os níveis de governo e a produção de discursos para a sua legitimação.

3.2 ADESÃO DE ELITES RURAIS LOCAIS À AGENDA DE COMBATE AO DESMATAMENTO

Visto que interesses de conservação ou preservação de bens da natureza vão de encontro com os interesses de expansão da produção de *commodities*, é de se esperar que elites também defenderiam seus interesses na arena da governança ambiental. Viana (2017) analisou os atores e agendas envolvidos na construção de arranjos de governança ambiental nos municípios da Lista. A autora destaca a importância de se estudar as elites rurais locais, primeiramente por todos os

municípios, incluindo Alta Floresta, terem um predomínio de grandes e muito grandes propriedades. Viana define elites rurais locais como os grandes proprietários de terra, ou seja, proprietários de mais de 15 módulos fiscais, ou cerca de mais de 1000 mil hectares, que são representados pelo Sindicato Patronal Rural.

Para explicar a adesão dos atores, e em especial as elites rurais locais, à agenda de combate ao desmatamento, Viana (2017) elenca algumas perspectivas possíveis. A primeira se refere à construção de incentivos a partir de outros níveis do governo. As ações de comando e controle, bem como o avanço tecnológico na área de monitoramento, tiveram impacto no comportamento ilegal, diminuindo a sensação de impunidade. Os incentivos econômicos, ou as restrições de mercado, também influenciaram os produtores, não somente por interesses individuais, mas diretamente na governança das empresas que passaram a se preocupar com a totalidade das cadeias produtivas (NEPSTAD, STICKER e ALMEIDA, 2006). Relacionado a essa primeira perspectiva, está o aumento da pressão social em favor da natureza, que induziu os produtores a mudar a sua postura em relação a proteção ambiental (AGRAWAL, 2005; TUDÉ SEVÁ, 2008). Essa pressão veio na forma de campanhas de ONGs ambientais, que dão maior visibilidade ao padrão de uso do solo, mas também pelo aumento na transparência que foi possível graças às inovações tecnológicas (ADAMS, 2010; RAJÃO e GEORGIADOU, 2014).

Em segundo lugar, Viana (2017) procura explicar a adesão das elites rurais locais, representadas pelos Sindicatos por meio da teoria da Curva Ambiental de Kuznets e da Coalizão pró-crescimento da teoria "*growth machine*" de Molotch (1976). Segundo a teoria da Curva Ambiental de Kuznets, a relação entre o crescimento econômico e o nível de degradação ambiental passa por uma curva em forma de U invertida, na qual a degradação passa a ser negativa após alcançado um determinado nível de renda. A ideia por trás dessa abstração é que após certas necessidades serem supridas, a população se tornaria mais consciente acerca de questões ambientais, devido às consequências negativas da degradação ambiental. Essa tese se enquadra na Teoria da Modernização Ecológica, ou no paradigma da sustentabilidade fraca, na qual o ambientalismo é visto como compatível com o modelo econômico vigente. Segundo a Curva, mais produção e consumo levariam naturalmente à diminuição da degradação ambiental. Viana (2017) reconhece que há críticas ao modelo, no entanto percebeu que o interesse dos atores locais parecia indicar uma dinâmica semelhante à da Curva, com a ressalva de que o desmatamento

pode ter sido apenas transferido para outros lugares. O indicador que a autora usa para esse padrão, é o alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) que era mais alto nos municípios que tiveram os atores mais envolvidos.

A Curva Ambiental de Kuznets surge a partir da Curva de Kuznets original, que trata do mesmo padrão da curva em U para a diminuição da desigualdade de renda ao longo do tempo. Com um aumento do desenvolvimento econômico, a desigualdade de renda aumentaria com o advento de setores de alta-produtividade (desenvolvimento industrial), mas diminuiria em sequência quando os trabalhadores ingressassem em setores com salários mais altos. No entanto, Piketty e Saez (2014) demonstram que os dados coletados desde 1950 não apontam para a verificação desse modelo, ainda encontrando uma grande variação entre o desenvolvimento de desigualdade na Europa e nos Estados Unidos. O modelo não leva em consideração diferenças sociais, institucionais e históricas de cada país, como guerras, políticas fiscais, investimento em educação e tecnologia. A simplificação e otimismo exagerado (a perspectiva de uma diminuição "natural" de desigualdade de renda) são explicados pelo viés político do contexto em que foi desenvolvido o modelo: na guerra fria modelos de economia de mercado eram instrumentalizados na luta ideológica contra o socialismo.

No caso de Alta Floresta, a Curva Ambiental de Kuznets parece de fato ser uma análise simplista que perde de vista um fator que liga tanto o alto IDHM quanto a emergência de uma rede de atores a favor da proteção ambiental, que não pode ser explicado somente por um crescimento econômico: o estabelecimento de instituições de ensino, incluindo uma universidade estadual no município, cujo primeiro curso a ser disponibilizado foi Biologia.

Insatisfeita com a explicação da Curva, porém sem abandoná-la por completo, Viana (2017) faz uso da teoria "*growth machine*" de Molotch (1976), na qual o desejo de crescer uniria os atores locais, e em especial as elites políticas, que outrora teriam opiniões divergentes, em uma coalizão pró-crescimento. Os atores protagonistas seriam os empreendedores urbanos associados aos políticos locais, os meios de comunicação e os provedores de serviços públicos locais. O projeto de crescimento seria importante para atrair investidores, junto com a adesão do público geral sob à crença de que o crescimento melhoraria a vida do cidadão comum. Embora a teoria trate de uma dinâmica urbana, Viana reconhece a Amazônia como uma floresta urbanizada, assim como o fez Bertha Becker (2001). Segundo Browder e Godfrey

(1997), um dos vetores do desmatamento na Amazônia seria a convergência de dinâmicas rurais e urbanas nas quais elites se preocupam com estratégias de acumulação urbana também em relação as suas posses rurais. Viana (2017) percebeu uma coincidência entre a elite rural e a elite urbana, assim como fez Hoelle (2015). Leite (2020) também identificou a preferência por dinâmicas urbanas sobre as rurais na construção de conceitos de ruralidades.

Para que haja uma coalizão pró-crescimento, é necessário que as elites rurais se estabeleçam no meio urbano, criando vínculos com o lugar, algo que falta em municípios da fronteira ativa*. É necessário que haja um sentimento de coletividade e pertencimento para construir normas compartilhadas e resolver dilemas de ação coletiva (OSTROM, 2000). E foi justamente isso que a Lista criou ao incentivar os cidadãos a transformar a imagem de um município desmatador para um município verde, o que também significa uma forma de "modernização" ou de valorização das terras municipais. Na fronteira consolidada havia condições para a criação de acordos institucionais e padrões de reciprocidade, como "o sentimento de nós", o "capital social" ou a frequente interação e comunicação (VIANA, 2017). Dessa forma, a autora enxergou na adesão de elites uma combinação da Curva Ambiental de Kuznets com a abordagem da coalizão pró-crescimento, onde não há necessariamente um aumento de consciência ambiental, mas uma motivação baseada em uma visão do "verde" como modernização ou obtenção de uma vantagem econômica.

A partir desse entendimento, Viana (2017) prossegue para caracterizar o novo "ambientalismo" da Amazônia, que a autora encontra a partir de uma "forte sinergia entre a municipalização do combate ao desmatamento, a descentralização da gestão ambiental, e a capilaridade dos interesses do agronegócio nos municípios via Sindicato." (p. 223). Para explicar essa sinergia, a autora pontua primeiramente o fortalecimento político de organizações representantes dos interesses ruralistas*, ou seja, dos grandes proprietários rurais, nas últimas décadas, assim como apontaram os estudos discutidos nas seções anteriores. As articulações de interesses defendidos na escala nacional têm a sua capilaridade na escala local por meio de representações regionais das organizações do patronato rural (COSTA, 2012; LEAL, 2002). A Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), por exemplo, órgão máximo de representação do sistema sindical patronal rural, é organizada no estado pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (FAMATO), e regionalmente pelos Sindicatos Rurais.

O estudo de Tude Sevá (2008), sobre as ações das organizações patronais rurais frente à questão ambiental contribui para essa discussão. A autora identificou uma adaptação do discurso político e ideológico diante dos conflitos ambientais. As organizações, incluindo a FAMATO e a Aprosoja, estavam constantemente preocupadas com o empobrecimento da imagem do setor, e estavam interessadas em reafirmar os atores ligados às agroindústrias enquanto “heróis nacionais”, esclarecendo o que seria um “mal-entendido”. Nos discursos dos porta-vozes analisados pela autora, havia a espécie de vitimismo de elites que Salverda (2010) previu em casos de confrontos. As elites se sentiram atacadas por movimentos sociais, indígenas e quilombolas, sendo acusados injustamente por ambientalistas radicais e ideológicos que querem criar barreiras ao desenvolvimento no país (TUDÉ SEVÁ, 2008).

Viana (2017) cita um documento da Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa) que exemplifica uma expectativa de alinhamento dos interesses do agronegócio com a gestão municipal, em que os Sindicatos de Produtores assumiriam o protagonismo, induzindo um processo de desenvolvimento dos municípios. A autora reconheceu esse protagonismo tanto na elaboração quanto na implementação das políticas públicas. De acordo com Viana (2017), o Sindicato de Produtores de Paragominas "saiu ainda mais fortalecido das políticas de municipalização do combate ao desmatamento" (p. 222), recebendo apoio financeiro e técnico de diversos parceiros para aumentar a produtividade de seis fazendas pecuárias.

Em segundo lugar, Viana (2017) relacionou as suas observações com estudos sobre como as elites se relacionam com políticas de conservação para alcançar um determinado padrão de uso do solo. De acordo com Hecht (2005), elites conseguem se empoderar a partir da governança ambiental, pressionando o Estado por "zonas de sacrifício" onde a agricultura moderna possa avançar sem restrições. Já de acordo com Nepstad *et al* (2006), as elites rurais se comportam dentro das restrições legais ambientais, por conta das pressões de mercado. A realidade que Viana (2017) encontrou em seu estudo empírico foi uma combinação dessas duas proposições, e refletiu o que Brannstrom (2009) encontrou no Cerrado: enquanto a elite rural busca o cumprimento das normas ambientais, para garantir certa credibilidade, ela também ocupa espaços de decisão para influenciar "dinâmicas mais amplas de uso da terra" (Viana, 2017, p. 223) para assegurar seus interesses de expansão da agropecuária e extrativismo. Segundo Brannstrom (2009), não é possível esperar que as

representações das elites rurais sejam favoráveis à limitação das atividades produtivas. Os estudos de Tude Sevá (2008) sobre como as questões ambientais foram incorporadas pelas organizações do patronato rural, encontraram o mesmo padrão. Segundo a autora, “há a consciência da necessidade de construção de um arcabouço político e moral que ora justifique suas ações ora assegure sua posição de beneficiários das políticas públicas” (TUDÉ SEVÁ, 2008, p. 13).

Como exemplo do padrão citado, Viana (2017) aponta para o caso do estado do Pará, onde elites rurais aderiram ao CAR e ao não-desmatamento em parte, enquanto ao mesmo tempo negociavam a flexibilização do uso das florestas secundárias e promoviam a intensificação como forma de expandir a produção. A limpeza de florestas secundárias, atrelada a uma facilitação da descentralização da gestão ambiental em municípios com fracas instituições e capacidades técnicas para enfrentar questões ambientais, se tornou "uma moeda de troca das elites frente às restrições ao desmatamento", (VIANA, 2017, p. 228). Outro forte exemplo, a nível federal, foi a alteração no Novo Código Florestal em 2012, que reduziu as exigências de restauração, ao mesmo tempo que serviu de anistia aos que não haviam cumprido as normas anteriores. De fato, as flexibilizações das normas ambientais só aumentaram nos anos após a pesquisa de Viana, o que será discutido no capítulo 4.

Por último, caracterizando o tipo de ambientalismo que ela encontrou, Viana (2017) observa o modelo de conservação promovido pelos municípios estudados: o modelo "*land sparing*", ou de intensificação da produção. O modelo *land sparing* se difere do modelo *land sharing* no ponto de vista sobre a relação ser humano e natureza, o que resulta em estratégias de conservação diferentes. No modelo *land sharing*, que parte do socioambientalismo, seria possível haver uma harmonia entre sociedades e a natureza, na qual a produção e a conservação são compatíveis, sendo que já existem seres humanos que são guardiões da floresta (ASAFU-ADJAYE *et al.*, 2014). No modelo *land sparing*, partindo de uma visão eco-modernista, há uma divisão entre terras destinadas para a preservação da biodiversidade por um lado, e terras destinadas à intensificação de atividades humanas (CAMPOS & NEPSTAD, 2006; HECHT, 2012). Portanto, nas terras destinadas à produção de commodities agrícolas, não há um foco na conservação, mas na maximização da eficiência econômica da produção (FISCHER *et al.*, 2008).

O problema do referido modelo de conservação, é que a intensificação da produção, mesmo que reduzindo o desmatamento dentro da propriedade, aumenta a

demanda por outros recursos, resultando em pouco benefício líquido para a proteção do meio ambiente (MERRY e SOARES-FILHO, 2017). Além disso, esse modelo tem vários efeitos socioeconômicos, como efeitos ao mercado de trabalho e à migração, à rentabilidade da produção, à intensidade do capital e ao trabalho necessário, o que também varia se os produtos são feitos para exportação ou comércio interno. *Land sparing* também pode ter o efeito *leakage*, quando os que não conseguem intensificar por falta de apoio, se deslocam mais adiante na fronteira. Ademais, há um efeito de apreciação da terra, por conta de uma agricultura mais eficiente e rentável, o que pode levar à expansão da área produtiva, o que se traduz em mais desmatamento. O modelo também favorece grandes produtores que têm maior capacidade de investimento. Modelos de conservação *land sparing* são mais atrativos economicamente em áreas de fronteira consolidada, onde há predominância de grandes e médias propriedades, e onde os custos de expansão da produção são maiores do que os custos de intensificação. Para os grandes proprietários, a intensificação se torna uma oportunidade de crescimento econômico e de dinamização da economia local com uma credencial "verde".

Esse modelo de conservação surgiu a partir da ação coletiva dos municípios, contando com a participação de ONGs ambientais, conseguindo assim uma "chancela de boa governança". Segundo a autora, esse é um modelo "eminentemente neoliberal" de governança ambiental, em que há um esvaziamento do Estado, a partir uma descentralização de atribuições e responsabilidade da gestão ambiental para municípios sem a capacidade técnica e institucional necessária. Por conta dessa incapacidade municipal, a agenda ambiental é formulada e implementada por atores não-estatais, e o poder das elites rurais locais é ampliado na constituição da governança ambiental, às vezes se conectando com "elites de outras esferas de governança" (VIANA, 2017, p. 234). Viana (2017) conclui que "as elites rurais, associadas ao mercado, ao Estado e às grandes ONGs, se tornaram protagonistas do novo "ambientalismo" da Amazônia" (p. 234), o que ressalta mais uma vez a importância de se estudar a governança ambiental descentralizada com um olhar para as desigualdades de poder.

3.3 ELITES POLÍTICAS NO MATO GROSSO

Em todo o Brasil, mas em especial no Mato Grosso, há uma permanência de formas antigas de concentração agrária, com a diminuição das terras de agricultores familiares (LOURENÇO, 2011). As transformações do setor agropecuário contribuíram para essa concentração, em especial pela monocultura da soja que tem como característica a expansão de áreas por meio da expropriação de pequenos proprietários de terra (LOURENÇO, 2011). Enquanto nos anos 1990 a área destinada a agropecuária estava diminuindo no resto do Brasil, no Mato Grosso houve um crescimento de 15% (LOURENÇO, 2011). Em 2020, entre 70% e 80% das terras agrícolas estavam ocupadas pelos 10% maiores imóveis de Mato Grosso (PINTO *et al*, 2020).

O Mato Grosso foi sujeito a um processo de "colonização" promovido pelo Estado, principalmente na ditadura militar, como um projeto geopolítico de ocupar "vazios geográficos" e como uma alternativa à reforma agrária (CAPOBIANCO, 2021). Entre os migrantes do sul do país estavam os que procuravam terra e trabalho, mas também os migrantes com recursos para investir em terras promissoras (LOURENÇO, 2011). Lourenço (2011) observou que o Mato Grosso se destaca por "uma economia baseada no campo e um empresariado "empreendedor" não apenas nos negócios, mas também na política" (p. 2). O empresariado teria uma capacidade maior de exercer pressão sobre as decisões políticas por ter mais capacidade de se organizar em associações, além de fortalecer seu poder econômico e político após a abertura para relações econômicas externas nos anos 1990 (LOURENÇO, 2011; BOSCHI, 2002). As batalhas do açúcar e algodão na OMC exemplificam a forte organização do empresariado do agronegócio, resultando em uma política externa descentralizada nos estados e municípios (IGLÉCIAS, 2007). O empresariado organizado não buscou promover seus interesses apenas por meio de pressão política, mas também ao ocupar cargos políticos como vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores e senadores, garantindo a "implementação de políticas direcionadas às necessidades destas novas áreas" (LOURENÇO, 2011, p. 16).

Dadas essas características do estado, Lourenço (2011) procurou entender qual tipo de democracia se estabeleceu no Mato Grosso no período entre 1945 e 2007, a partir de seu estudo de elites políticas. Lourenço olha para o perfil da elite

política mato-grossense, nos anos antes e pós-ditadura, para diagnosticar qual modelo de democracia foi desenvolvido, se mais oligárquico (com uma elite coesa) ou pluralista (com várias minorias em competição). Além do perfil, a autora olha para uma concentração de poder de tomada de decisão nas mãos de chefes do poder executivo no Brasil, um fenômeno chamado de “ultra-presidencialismo” na literatura científica, e afirma que esse padrão se repete no nível estadual com os governadores. Para a autora foi importante testar se as principais decisões favoreceriam grupos diferenciados, e se haveria a competição democrática de Robert Dahl. Segundo o princípio fundamental da teoria democrática contemporânea, desse autor, em um sistema democrático deveria haver a presença de diversos grupos autônomos organizados em associações para defender seus interesses na arena política. Tendo como base a isonomia política, essa poliarquia só seria possível em uma sociedade pluralista, na qual os principais agentes sociais têm condições de participar da vida política tanto de forma direta (pela ocupação de cargos políticos), quanto de forma indireta (por pressão). Por conta das extremas desigualdades sociais, como as observadas no estado do Mato Grosso, segundo Lourenço (2011), é questionável o quanto essa teoria é capaz de explicar a realidade da América Latina.

Os achados de Lourenço (2011) confirmaram que não houve diferenças significativas entre as antigas e novas elites, tanto no perfil quanto nas decisões políticas, nas quais há uma defesa de incentivos ao agronegócio no estado. Esses achados não apontam para uma sociedade pluralista em que haveria uma competição entre elites que possuem diferentes interesses. Lourenço (2011) acredita ter encontrado um modelo de democracia mais próximo da teoria de Charles Wright Mills, na qual a “elite do poder” estaria distanciada de pessoas comuns cuja influência se limitaria ao seu mundo imediato e cotidiano, sendo submetidas a “forças que não podem compreender nem governar” (p. 47). Segundo a autora, o “povo” ou a “massa” de Mato Grosso defende os mesmos interesses dos grupos ligados ao agronegócio. As massas estariam, no sentido da teoria de Mills, “passivas e crédulas” que as elites políticas estariam representando seus interesses. O argumento da representação dos interesses do povo pode ser feito pelas melhorias de infraestrutura, bem como de condições de vida, como a construção de hospitais, creches, escolas, e estradas nos novos municípios, que acompanharam o crescimento econômico proporcionado pela indústria agroexportadora. Desse modo, seria fácil para os representantes políticos convencer o povo de uma “ideologia de que onde existe o capital privado controlando

os assuntos do estado a sociedade se desenvolve melhor” (LOURENÇO, 2011, p. 17). A autora então sugere que a forma de garantir uma sociedade mais igualitária seria com um aumento da capacidade de outros grupos de interesse se organizar para pressionar e conseguir representantes nos cargos políticos, ou seja, com mais democracia.

O estudo de Lourenço vai até o primeiro governo de Blairo Maggi de 2003-2006. Em um estudo próprio analisei os perfis e programas de governo de candidatos a prefeito nos municípios da Lista no mandato 2017-2020 e dos eleitos para o mandato de 2021-2024 (SOARES, 2020). Os resultados do estudo indicam o mesmo padrão encontrado por Lourenço (2011), ainda que intensificado nos últimos anos, na escala municipal. Por meio de uma autodeclaração, disponível na base de dados sobre candidatos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 53% dos prefeitos eleitos em 2016 indicou ser médio/grande proprietário de terrenos rurais, ter envolvimento direto com pecuária, soja, indústria madeireira ou mineração, e/ou ser milionário. Não foram eleitos prefeitos pretos ou indígenas, e a grande maioria (31 de 38) foram homens. Esse padrão de elites econômicas no poder municipal se intensificou nas eleições de 2020. Mesmo que alguns prefeitos não tenham declarado o tamanho de suas terras, e tenham sido excluídos do cálculo, o número total de grandes proprietários (média de 15 módulos fiscais) autodeclarados foi de 7 em 2016 para 12 em 2020. Também houve um aumento de 7 prefeitos declaradamente envolvidos com as referidas atividades produtivas. Além disso houve um aumento expressivo de grandes e médios pecuaristas: de apenas um grande e um médio pecuarista em 2016 para 12 grandes e 7 médios pecuaristas em 2020. Ademais, em 2020, mais da metade dos prefeitos eleitos declararam possuir mais de R\$1 milhão em bens. O número de prefeitos com embargos no Ibama foi de 5 em 2016 para 11 em 2020. Em uma relação total, 64% dos prefeitos indicou ter envolvimento direto com as indústrias mencionadas, serem milionários ou ser médio/grande proprietário de terras.

O resultado dos perfis estudados se encaixa no perfil de elite descrita pela literatura sobre elites rurais na Amazônia (ADAMS, 2010; BULL, 2013; HOELLE, 2012). O perfil das elites rurais e da elite política aponta para uma predominância de homens, brancos, agricultores ou pecuaristas oriundos do Sul, muitas vezes milionários e associados à superexploração dos recursos naturais (SOARES, 2020). Mesmo todos se enquadrando como elites econômicas, seus discursos relacionados à gestão ambiental municipal, a partir de uma análise das suas propostas de governo

enviadas ao TSE, tinham diferenças expressivas. Suas ações também não foram homogêneas, pois alguns desses prefeitos levaram seus municípios a sair da Lista, enquanto em outros casos os municípios permaneceram como estavam ou regressaram à Lista anos depois.

Os dois estudos apresentados, de Lourenço (2011) e Soares (2020), mesmo sem se referir ao método, fizeram uso do método posicional para identificar elites. Entre as críticas a esse método está o falso pressuposto de que uma elite política com um determinado perfil iria representar os interesses de sua classe. Lourenço (2011), sem se aprofundar muito, mas contrariando essas críticas, apontou que as decisões políticas de fato favoreciam os interesses de um setor produtivo que é caracterizado pela concentração de terras. As duas seções anteriores desse mesmo capítulo também demonstraram como os interesses de elites do patronato rural e agroindustrial são favorecidos pela elite política tanto no nível nacional quanto na governança local. As seções não só demonstraram esse favorecimento, como também a forma como ele é justificado.

Outros dois estudos focaram especificamente na relação entre prefeitos e o desmatamento nos municípios. O estudo de Pailler (2018) sobre dados eleitorais entre 2002 e 2012, revelou que taxas de desmatamento na Amazônia Legal aumentavam em 8-10% em anos eleitorais. Bragança e Dahis (2021) relacionaram a implementação do PPCDAm com o perfil dos prefeitos e o desmatamento nos municípios. Os autores descobriram que municípios com prefeitos que tinham relação como o setor agrícola foram associados a taxas de desmatamento mais altas, que conseguiam mais recursos para o referido setor e que apresentavam mais conflitos de terras antes do PPCDAm. Após a implementação da política, esses prefeitos foram menos votados, possivelmente pela diminuição do custo-benefício associado ao desmatamento ilegal. Bragança e Dahis (2021) destacaram que ainda falta muita investigação necessária, por exemplo, sobre a influência dos prefeitos no governo federal, por lobby ou ingresso direto, ou como eles conseguem consolidar interesses regionais em políticas nacionais.

3.4 ELITES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL DO MATO GROSSO

Os estudos revisados nessa seção apresentaram diferentes dimensões do favorecimento do interesse de elites associadas ao agronegócio na governança ambiental. Primeiramente, o próprio conceito de agronegócio apareceu como um pacto de economia política, defendido por uma elite política no governo federal e estadual, o patronato rural e agroindustrial (POMPEIA, 2020), que também é organizado nos municípios. O agronegócio é um neologismo que aglutina diferentes setores, aumentando a sua relevância a partir do cálculo do PIB e do montante de empregos (POMPEIA, 2020), enquanto ao mesmo tempo que apaga, também naturaliza as desigualdades sociais históricas associadas à concentração de terras (BRUNO, 2016). O arcabouço do agronegócio foi usado como justificativa do favorecimento do apoio estatal a um modelo de produção que têm consequências ambientais e sociais negativas, cuja importância se contrapõe e sobrepõe ao apoio a questões agrárias, sociais e ambientais (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010; LEITE, 2020). No entanto, o apoio estatal também é apagado por meio da construção da narrativa do heroísmo e pioneirismo dos ocupantes das “terras de ninguém”, ofuscado pelos incentivos externos e do setor privado (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010).

A execução das políticas de comando e controle para o reforço do cumprimento com a legislação ambiental, o aumento da transparência e a pressão social e midiática, entre outros fatores, impuseram uma obrigação de adequação do discurso do patronato rural e agroindustrial à retórica do desenvolvimento sustentável (TUDÉ SEVÁ, 2008; VIANA, 2017). Enquanto foi acordado o cumprimento da legislação por um lado, houve a pressão pela flexibilização da legislação por outro lado (BRANNSTROM, 2009). O foco maior recai sobre o desmatamento e o sequestro de carbono, que é um foco primário de ONGs ambientais e interesses internacionais, e menos em outras consequências negativas do modelo de produção, como a expropriação de povos do campo, e o uso de transgênicos e agrotóxicos (STEWART, 2007). A aliança de ONGs com a elite rural para conter o desmatamento, bem como a descentralização da gestão ambiental, se tornou uma oportunidade para a obtenção de uma vantagem econômica com uma chancela de boa governança (VIANA, 2017). Isso demonstra que ao mesmo tempo que os interesses das elites rurais foram favorecidos, há um esforço da construção de uma narrativa para justificar que esse

favorecimento não é elitista, e que as elites rurais são na verdade, vítimas (SALVERDA, 2010). O vitimismo das referidas elites é umas das facetas da pressão pela flexibilização das normas ambientais que resultou nas mudanças institucionais a nível nacional e estadual e serão discutidas no próximo capítulo.

Por último, foi possível apontar a relação entre as referidas elites e a região do estudo de caso a partir do processo de ocupação do estado do Mato Grosso. O histórico de ocupação do estado foi acompanhado do fortalecimento de um empresariado da agroindústria organizado, que promove seus interesses tanto por pressão política quanto pela ocupação de cargos políticos (LOURENÇO, 2011; SOARES, 2020). Os estudos da elite política do Mato Grosso indicaram um pluralismo não consolidado no estado e nos municípios da Lista Prioritária, pois os cargos políticos são em larga maioria ocupados pelo mesmo perfil de elites rurais (ADAMS, 2010; HOELLE, 2015; LOURENÇO, 2011; SOARES, 2020). Outros estudos associaram as taxas de desmatamento municipais à elite política (PAILLER; 2018), identificando aumentos nas taxas em municípios com prefeitos associados ao agronegócio, o que pôde ser controlado pelo PPCDAm (BRAGANÇA e DAHIS, 2021).

4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O Objetivo deste capítulo é entender a relação entre as mudanças institucionais nacionais e estaduais relevantes para a conservação do bioma amazônico entre 2012-2022 e os interesses de elites associadas à exploração do meio ambiente. Instituições ambientais podem ser entendidas como agências estatais, políticas e normas ambientais que regulam o padrão de uso do solo, mas também há outras formas de instituições que têm a sua origem em atores não-estatais (OSTROM, 2010). Formas importantes de governança ambiental no Brasil, como a Moratória da Soja, são organizadas por atores não-estatais, como OSCs e organizações industriais (THALER *et al.*, 2018). Esses atores foram capazes de criar normas dentro de um quadro de referência específico e alcançar resultados comportamentais e ambientais, e que atuam, portanto, como instituições e podem ser enxergados como tais (OSTROM, 2010).

O capítulo demonstra que as referidas elites avançaram para controlar o padrão de uso do solo de terras públicas a partir do governo federal, e que isso vem com uma maior exclusão de povos do campo e seus direitos. Alguns estudos trouxeram contextos macrohistóricos que explicam as mudanças de atuação dessas elites, além de demonstrar os mecanismos atuais que são usados para favorecer os seus interesses. Foi encontrada uma certa coerência com a política no nível nacional e estadual, com a diferença de que o nível estadual aparenta estar mais voltado para as relações internacionais e para a descentralização da gestão ambiental.

4.1 A POLÍTICA FLORESTAL NACIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO

O período do estudo de caso é de dez anos, desde a saída de Alta Floresta da Lista em 2012. No entanto, para entender as mudanças na política florestal brasileira nesse período, é necessário entender, mesmo que sem se aprofundar, a instituição da política florestal no Brasil desde o seu início.

Antes mesmo da constituição de 1988 havia sido prevista uma gestão ambiental descentralizada, pela Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, que não teve êxito por conta de um planejamento centralizado (VIANA, 2017). Na referida constituição, os municípios receberam atribuições próprias, e outras que eram compartilhadas e/ou concorridas com outros entes federados. A responsabilidade

pela proteção ambiental se tornou compartilhada com a União, estados e municípios, o que significa que também pode haver concorrência. Já a legislação da proteção ambiental é desde então competência da União, dos estados e do Distrito Federal. Essa legislação se refere à proteção da fauna e flora, à conservação do solo e recursos naturais, ao controle de poluição e de danos ambientais. Os municípios têm a competência de complementar as leis estaduais e federais, devendo legislar a partir da realidade local (BRASIL, 1988). Todavia, essa divisão de competências e responsabilidades sobre danos ambientais ainda carece de melhores definições acerca de seus reais limites, resultando não somente em cooperação, mas também em falhas de coordenação entre os entes federativos. Entre as falhas estão conflitos, competições por recursos de diferentes tipos, sobreposições de leis e competências (TONI, 2006).

Um programa que teve o objetivo de fortalecer órgãos estaduais e municipais de meio ambiente institucionalmente, visando melhorar a cooperação interfederativa, foi o “Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais” (PPG7). Lançado em 1992, a partir da cooperação multilateral entre o governo federal brasileiro e agências internacionais, o programa teve alguns sucessos nos governos estaduais, mas foi insignificante no nível municipal (VIANA, 2017). Em 1997, aos municípios foi atribuída a competência de licenciamento de empreendimentos de impacto local, por meio da Resolução Conama nº 237 de 1997. Entretanto, a definição de “impacto ambiental” era responsabilidade do estado, o que gerou um atraso burocrático dessa medida de descentralização em diversos estados (VIANA, 2017).

Foi apenas em 2011 que foram mais bem definidas as competências e responsabilidades de cada ente federativo a respeito da proteção e preservação do meio ambiente e bens da natureza, por meio da Lei Complementar (LC) nº 140. A responsabilidade é definida pela amplitude do impacto. O município licencia impactos locais, o estado licencia impactos que abrangem mais de um município, e o governo federal licencia impactos que transpassam as fronteiras entre os estados. Ainda assim, municípios poderiam somente realizar o licenciamento caso possuíssem um órgão ambiental capacitado e um Conselho de Meio Ambiente. Os municípios com essas atribuições também podem autorizar o manejo e a supressão de vegetação para atividades rurais, usos alternativos e exploração de madeira, também pela LC 140. A referida Lei Complementar não tira de outros entes federativos a competência pela fiscalização ambiental. O órgão federal que realiza a fiscalização, o Ibama, atua

de forma supletiva, embora a responsabilidade seja principalmente dos estados. No entanto, a fiscalização estadual costuma sofrer de diversos fatores: não há recursos específicos destinados à fiscalização e aplicação de sanções; o trabalho da institucionalização da competência é oneroso e mal visto pela população local; e as leis estaduais costumam ser mais flexíveis que as federais. Nesse sentido, é possível confluir que infratores seriam favoráveis à descentralização da fiscalização, preferindo o controle mais fraco dos órgãos estaduais (SANTOS, 2011; VIANA, 2017).

Uma política que fez avançar a descentralização do combate ao desmatamento foi o Plano de Prevenção de Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm). O PPCDAm foi criado em 2004 pelo Grupo de Trabalho Permanente Interministerial, como uma força tarefa da recém-empossada Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, para acabar com as taxas alarmantes de desmatamento na Amazônia. O plano visou um combate ao desmatamento que sairia de um enfoque estritamente normativo e que seria mais eficaz, integrando políticas de diferentes setores (VIANA, 2017).

Os quatro eixos do plano são: (1) ordenamento fundiário e territorial, (2) monitoramento e controle, (3) fomento às atividades sustentáveis, e (4) infraestrutura ambientalmente sustentável. É notável que, pelo menos em tese, no próprio plano há uma ligação entre atividades produtivas e o combate ao desmatamento, pelos eixos que tratam de atividades sustentáveis e da infraestrutura.

O eixo que obteve maior sucesso, a partir de diversas análises, foi o de monitoramento e controle (VIANA, 2017). Esse sucesso foi atribuído a um maior investimento em recursos humanos, além de inovação tecnológica. Uma equipe do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) desenvolveu sistemas de monitoramento da cobertura vegetal por satélite, como o Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) e o sistema do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica (PRODES). A alta resolução temporal do DETER possibilita o lançamento de alertas urgentes de desmatamento de pelo menos 25 hectares. O PRODES faz o contrário; a sua baixa resolução temporal e alta resolução espacial possibilita a detecção de cortes rasos de apenas 6,25 ha. O Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), desenvolvido pelo Imazon do Pará, funciona com o mesmo satélite do DETER (o MODIS) e atinge maior precisão devido a sobreposição entre os dois sistemas. O DETER foi uma importante ferramenta para o Ibama conseguir evitar 59% do

desmatamento previsto para o período entre 2007 e 2011 pelo modelo de Assunção, Gandour e Rocha (2013).

O eixo de ordenamento fundiário e territorial foi o segundo eixo de maior sucesso no PPCDAM. A criação de Unidades de Conservação (UCs), num total de 25 milhões de hectares, junto com 10 milhões de hectares de Terras Indígenas (TIs), no Arco do Desmatamento foi uma estratégia importante para criar uma barreira à expansão da fronteira agrícola. A análise de SOARES-FILHO *et al* (2010) atribuiu a redução de 37% do desmatamento entre 2004 e 2006 a essa medida.

Os eixos que obtiveram menor sucesso foram os eixos ligados às atividades produtivas. O terceiro eixo levou a gestão de florestas à competência estadual, pela lei 11.284/06, implantou o Serviço Florestal Brasileiro, criou o Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e possibilitou a primeira licitação pública de concessão florestal em uma Floresta Nacional. O quarto eixo foi mais tarde transferido para o Programa Amazônia Sustentável (PAS) que lançou orientações para fomentar o desenvolvimento sustentável, mas que não foi diretamente traduzido em ações (VIANA, 2017). Não é uma coincidência que, esses foram os eixos que necessitavam de maiores inovações ou mudanças sociais (VIANA, 2017). Mesmo assim, o PPCDAM teve muito sucesso até 2007.

Respondendo às inovações tecnológicas, os infratores começaram a desmatar em polígonos menores e mais esparsos, a partir de 2006, dificultando a detecção e as alertas do DETER. Esse problema foi tão grande que, entre 2008 e 2013, apenas 45% da área desmatada detectada pelo PRODES foi detectada pelo DETER (VIANA, 2017). O desmatamento começou a aumentar significativamente a partir do final de 2007, dando início a segunda fase do PPCDAM.

Apenas 36 municípios foram responsáveis por mais de 50% do desmatamento de 2007 na Amazônia (CASA CIVIL, 2009). Esse foi um dos motivos de se criar a estratégia de municipalização do combate ao desmatamento, registrando esses municípios na Lista de Municípios Prioritários, publicada pelo Decreto nº 6.321 em 2008. A Lista foi um componente importante da segunda fase do PPCDAM.

A inclusão de municípios na Lista é baseada em três critérios, sujeitos a atualizações a cada ano: (1) área total de floresta desmatada no ano anterior, (2) área total de floresta desmatada nos três anos anteriores, e (3) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos cinco anos anteriores. Os municípios que constam na Lista sofrem uma sequência de sanções, como uma fiscalização mais

rigorosa, a exigência de recadastramento de imóveis rurais pelo INCRA, o embargo de atividades em áreas desmatadas ou queimadas irregularmente, e a proibição de concessão de crédito pelas agências oficiais federais aos imóveis irregulares (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A saída da Lista também conta com dois critérios que devem ser revisados anualmente a partir de portarias do MMA: (1) possuir ao menos 80% de seu território (excetuando áreas públicas) com imóveis rurais cadastrados e monitorados pelo INCRA, e (2) manter a taxa de desmatamento abaixo de 40 km² nos últimos 4 anos. Entre 2013 e 2017, e em 2019, não houve atualização da Lista nem dos critérios de entrada e saída. A partir de 2020, o MMA voltou a publicar as portarias. Os critérios aqui listados são os de 2020.

A baixa adesão do recadastramento junto ao INCRA para a obtenção do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), instrumento de política fundiária, levou à sua substituição pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR) (VIANA, 2017). A regularização fundiária encontrava diversos problemas que a regularização ambiental não podia esperar. O CAR teve maior aceitação por conta da divulgação de casos de sucesso em municípios e estados, como foi o caso de Lucas do Rio Verde-MT. O CAR parte de um mapeamento por georreferenciamento do perímetro da propriedade, das APPs e das RLs, para realizar o cadastramento de propriedades rurais para fins de licenciamento e fiscalização.

Em 2008 foi lançado um decreto que permitia o embargo da atividade e apreensão de bens em casos de infrações ambientais, estrategicamente por conta da ineficácia da aplicação de multas para o combate ao desmatamento (VIANA, 2017). Como a detecção da infração precisa ser imediata e havia uma falta de local para depositar os bens, bem como dificuldades logísticas, os agentes do Ibama eram autorizados a inutilizar os bens in loco. Também em 2008, uma outra medida afetou os produtores da Amazônia que estavam irregulares com as normas ambientais. A partir da Resolução nº 3.545 do Banco Central, os produtores só poderiam ter acesso ao crédito rural ao cumprir com as normas ambientais, as normas do zoneamento estadual, além de ter regularidade fundiária (VIANA, 2017).

Possivelmente impulsionada pela Moratória da Soja (em 2006), também em 2008, foi lançado o Decreto 6.321 que acrescentou à Lei de Crimes Ambientais a responsabilização da “pessoa física ou jurídica que adquirir, intermediar, transportar ou comercializar produto ou subproduto de origem animal ou vegetal produzido sobre

área objeto do embargo” (Decreto 6.321 de 21 de dezembro de 2007, Art.13.). Isso quer dizer que todos empreendimentos da cadeia produtiva de produtos agropecuários foram corresponsabilizados pela origem de produtos ilegais. A partir dessa medida, o MPF do Pará trouxe uma solução para evitar um colapso econômico no estado, conhecido como o TAC da Carne, para que frigoríficos somente comprassem produtos de propriedades com o CAR. Em somente quatro anos o número de CARs de fornecedores de carne aumentou de 2% para 96% (GIBBS *et al.*, 2016).

Para a regularização de pequenas áreas, de até 15 módulos fiscais (ou equivalentes a 1100 hectares) que pertenciam à União ou que foram ocupadas por posseiros, foi criado o Programa Terra Legal, em 2009 (VIANA, 2017). Somente 611 títulos foram emitidos pelo programa, contra uma expectativa de 300 mil, por conta da exigência do CAR para a obtenção do título.

Outro instrumento de cunho descentralizador da segunda fase do PPCDAm foi a criação do “Fundo Amazônia”, por meio do Decreto nº 6.527 em 2008. O fundo, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –BNDES, tem como objetivo captar doações para investimentos não-reembolsáveis em projetos que visam ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como de fomento da conservação e uso sustentável dos bens naturais na Amazônia. Empresas e instituições públicas, e organizações da sociedade civil podem apresentar projetos que devem respeitar as diretrizes e normas operacionais do fundo, o que significa há algum grau de descentralização por meio da transferência de recursos e da execução de serviços públicos a entidades que não são necessariamente estatais (GONÇALVES, 2013).

Embora tenha havido um processo de descentralização, o governo federal esteve sempre presente no papel de fiscalização ambiental e na instituição e coordenação de políticas públicas em nível subnacional. O envolvimento do governo federal em todas as etapas das políticas públicas de combate ao desmatamento foi decisório no sucesso de sua implementação. Ademais, a mudança de governo federal em 2004 é um forte indício das influências que mudanças políticas no nível nacional tem sobre a proteção ambiental na escala local. É importante se atentar a esses fatos ao observar as mudanças institucionais após a instituição da política florestal brasileira até 2012.

4.2 O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS NO GOVERNO FEDERAL

Diversos estudos, apresentados nesta seção, analisaram as mudanças das instituições ambientais a partir de diferentes abordagens que contribuem para a compreensão sobre desigualdades e jogos de poder dentro da governança ambiental brasileira – um objetivo implícito desta dissertação. Os autores que analisaram o desmonte das políticas e instituições ambientais no governo federal o fizeram em associação ao desmonte de políticas e instituições sociais e de desenvolvimento territorial. Em outras palavras, comunidades indígenas, quilombolas e agricultores familiares foram igualmente atingidos por conta do seu vínculo com terras visadas para as atividades de mineração de larga escala e para a produção de *commodities* agrícolas para exportação. Os autores também associaram o desmantelamento a investidas de grupos de interesse ligados às atividades exploratórias, com destaque para a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e suas ações direta no poder Legislativo e indiretas no Executivo. Suas conquistas foram graduais e menos explícitas até 2016, quando tiveram um impulsionamento devido a uma mudança no cenário político federal. A partir de 2019, o poder desse grupo cresceu significativamente.

O resultado de tais mudanças políticas foi o enfraquecimento ou até a extinção sistemática de instituições ambientais, indigenistas, quilombolas e de outras comunidades do campo, por meio de diversas ações, como: cortes nos orçamentos públicos e nos recursos humanos; a suspensão dos comitês orientador e técnico do Fundo Amazônia, que eram pré-requisitos do financiamento de doadores, levando à suspensão do mesmo; ampla exoneração de especialistas; flexibilização das normas e controle (monitoramento, fiscalização e aplicação de multas e embargos); militarização ineficaz tanto no comando de órgãos quanto na implementação de medidas; liberalização, privatização e desmantelamento do Estado Administrativo, com repercussões no subsistema ambiental; extinção ou subordinação de ministérios e secretarias; desmobilização e inibição da participação da sociedade civil nas tomadas de decisão públicas, como a redução ou extinção de conselhos e comitês colegiados; remoção da credibilidade de dados científicos; judicialização da atribuição legal dos órgãos públicos, junto a criminalização de grupos étnicos; ataques sistemáticos a ONGs, a movimentos sociais ou socioambientais, a legislação

ambiental, e a grupos étnicos nas mídias, com base em notícias falsas (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020; CAPELARI *et al*, 2020; SABOURIN *et al*, 2020; SANTOS *et al*, 2021).

Sabourin *et al* (2020) utilizam a abordagem de Bauer *et al* (2013) para explicar porque tomadores de decisões políticas tomam decisões radicais, como as que levam a reduções drásticas de medidas ou da quantidade ou intensidade de instrumentos ou recursos. É claro que fatores externos, como uma crise financeira ou uma época de eleições, podem influir no processo. No geral, entretanto, de acordo com Bauer *et al* (2013) os atores sociais e/ou políticos avaliam os custos e os benefícios do desmantelamento em termos de oportunidades e resultados políticos. Diferentemente dos achados de Bauer *et al* (2013) em seus estudos na Europa e América do Norte, no Brasil os custos e benefícios políticos do desmantelamento “não variaram entre os setores ou tipos de política, mas variaram em função das ideias das coalizões [financeiras e econômicas] dominantes” (SABOURIN *et al*, 2020, p. 6).

O quadro teórico de Bauer *et al* (2020) aborda quatro tipos de desmantelamento. O primeiro, “par default”, reduz o orçamento e os recursos humanos destinado a determinadas políticas, ou seja, diminui a capacidade de sua implementação. Segundo Sabourin *et al* (2020), esse foi o tipo preferido dos governos do Partido dos Trabalhadores, de 2013 a 2016, seja pelo posicionamento político ou pelo custo político elevado. No governo de Michel Temer, houve uma intensificação desse tipo de desmantelamento, como foi o caso no conselho agrícola, no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO).

Além disso, o governo de Temer utilizou do “desmantelamento por mudança de arena”, que é a decisão de realocar uma política a um outro quadro institucional, seja em um quadro mais frágil ou em um setor em que a política tem menor prioridade. É interessante notar que a descentralização pode ser uma medida de desmantelamento, quando se transfere uma política para subníveis de governo com quadros institucionais mais frágeis. No caso do governo Temer, as políticas da agricultura familiar foram transferidas para a Casa Civil, por exemplo. Segundo Sabourin *et al* (2020) essa mudança foi possível devido a formação de uma nova coalizão conservadora e da legitimação de um novo papel do Estado após a destituição da presidenta Dilma Rouseff.

Esse novo contexto político, bem como um certo apoio popular, possibilitou o governo de Jair Bolsonaro a fazer uso do “desmantelamento ativo”, um tipo de desmantelamento que tem alta visibilidade e, portanto, altos custos políticos. Nesse caso, os benefícios do desmantelamento foram maiores do que os custos políticos, pois teve o aval de seu eleitorado e da sua base de apoio, que inclui os ruralistas. O trabalho de Sabourin *et al* (2020) identificou já em 2020 a eliminação de um ministério (o MDA), de secretarias (a Secretaria de Desenvolvimento Territorial), de programas (o PRONAT, o PTC), e de espaços de gestão e participação social (como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica). O referido governo realizou ainda mais cortes de orçamento, redução de recursos humanos e fez uso do desmantelamento por mudança de arena (transferindo políticas da agricultura familiar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Ainda há outro tipo de desmantelamento, realizado pelo governo Bolsonaro, o “desmantelamento por ação simbólica”, que também tem alta visibilidade. Exemplos são os discursos de Bolsonaro e/ou de seus apontados ministros de Meio Ambiente e Relações Exteriores, “encorajando a desobediência às normas ambientais e a crítica ou até negacionismo das mudanças climáticas” (SABOURIN *et al*, 2020, p. 6). Os efeitos desse tipo de desmantelamento não se mantêm sempre somente na esfera simbólica, como foi o caso da judicialização do PAA a partir de críticas às supostas irregularidades da gestão de recursos públicos para a agricultura familiar. Em casos ainda piores, os discursos levaram à criminalização, e até à eliminação física de líderes de sindicatos, organizações indígenas e do Movimento Sem Terra.

Capelari *et al* (2020) utilizam o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) para explicar as mudanças institucionais no subsistema ambiental, uma abordagem apropriada para esse tipo de subsistema, que tem “alto grau de competição e rivalidade”. Como foi apontado por Sabourin *et al* (2020), o grau de desmantelamento das políticas varia de acordo com as ideias das coalizões dominantes. Outros autores mencionaram a influência da bancada ruralista (SANTOS *et al*, 2021), ou de “grupos fortemente articulados com representantes do Legislativo” na pressão, já desde 2004, para a flexibilização da legislação ambiental e das instituições sociais associadas aos seus interesses (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020, p. 19). Anaya *et al* (2020) associam o processo de desmantelamento do controle estatal sobre terras ocupadas por povos e comunidades tradicionais às estratégias da FPA e da CNA. Segundo

Anaya *et al* (2020), o impeachment de 2016 formava o “cenário adequado para a ascensão da elite agrária ao poder, oportunizando a imposição de seus interesses particulares pelas vias institucionais” (p. 33).

Capelari *et al.* (2020) analisaram os efeitos do crescente poder da coalizão dominante no subsistema ambiental, denominada Coalizão dos Desenvolvimentistas Tradicionais. Ela agrega uma elite econômica herdeira de uma elite política composta pelos grandes produtores de café da Primeira República, que, ao perder o controle sobre as políticas do Estado, permaneceu influente tanto na economia quanto na política do país. Os fundamentos da economia política da referida coalizão estão na agroexportação, “que concentra terras (recursos naturais), utiliza trabalho escravo e se caracteriza pelo conservadorismo político” (p. 1696). Nos dias atuais, a sucessão desse modelo traz uma diversidade de atores envolvidos, ligados a capitais nacionais e multinacionais (Capelari *et al.*, 2020), como bancos e fundos de pensão, por conta da valorização da terra por um viés especulativo além de produtivo: *commodities* e concessões minerárias se tornaram garantias para transações em mercados futuros (SANTOS *et al*, 2021). Capelari *et al.* (2020) destacam na composição da coalizão dominante “poderosos complexos produtores de commodities agrícolas (por exemplo, carnes, soja, madeira e açúcar) e minerais (ferro, bauxita, manganês e nióbio)” (PÁDUA, 2018, APUD CAPELARI, 2020, p.1696).

A referida Coalizão dominante se fortaleceu nos últimos anos por meio de um movimento maior, neoconservador e neoliberal, alinhado com um movimento do ex-presidente Trump nos EUA, compondo também fortes alianças com militares, evangélicos, e poderosos empresários. Entre as crenças do movimento estão “anti-esquerdismo, autoritarismo, redução da intervenção estatal e das políticas sociais e abertura de mercado” (CAPELARI *et al.*, p. 1696). Esse movimento venceu as eleições presidenciais de 2018.

A partir dessa vitória, os membros da coalizão passaram a compor uma nova elite política, ocupando cargos estratégicos no governo federal. No poder executivo dentro dos setores ambiental, agrícola/agrário e da economia (CAPELARI *et al.*, 2020). Ministros nomeados pelo presidente, ou o próprio presidente, negavam problemas ambientais, como as mudanças climáticas, ou acusavam os grupos políticos associados aos movimentos ambientalistas de oportunismo e corrupção. No Legislativo esse grupo ocupou 44% das cadeiras na Câmara e 39,5% no Senado. No todo, esses membros tiveram acesso e controle de informações técnicas, as quais

usaram para influenciar a opinião pública. No entanto, a reputação da coalizão é baixa, sendo que foram confrontados diversas vezes, por meio de cartas abertas de ex-ministros, de organizações da sociedade civil e da associação de servidores do meio ambiente contra a “anti-política ambiental” e seus representantes políticos.

Quatro implicações importantes dessa ascensão da coalizão dominante foram apontadas por Capelari *et al* (2020). Primeiro, a política ambiental, que já era cheia de conflitos, se tornou hiperadversarial por conta da alta autoridade formal e baixa reputação da coalizão dominante. O segundo ponto se refere às outras coalizões do subsistema ambiental, que são os Tecocratas Esclarecidos, os Socioambientalistas e os Desenvolvimentistas Modernos, como identificadas por Araújo (2013). Suas crenças sobre a política ambiental são variadas, relacionadas às suas visões sobre o papel do Estado e privatização, a ênfase na preservação ou conservação da natureza, a ênfase em conhecimentos técnico-científicos ou em saberes tradicionais, ao grau de descentralização e a valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política públicas. Segundo Capelari *et al* (2020), de forma inédita, as coalizões não-dominantes do subsistema reduziram os conflitos e as diferenças entre si para se alinhar contra a narrativa do presidente e seus aliados.

É importante destacar que nem todos ruralistas são a favor, ao menos abertamente, dos retrocessos das instituições ambientais. Há ruralistas que se aliaram a ONGs no objetivo de conter o desmatamento, por exemplo por meio da Moratória da Soja, que é um acordo do setor privado que se mostrou relevante para o seu propósito (GIBBS *et al.*, 2016; THALER *et al.*, 2019). Outro exemplo é a Coalizão Brasil Clima Florestas e Agricultura que é um movimento que reúne mais de 300 representantes do setor privado, setor financeiro e sociedade civil, que atua em prol de uma nova economia de baixo carbono no Brasil. Entre as suas propostas estão o fim do desmatamento e da exploração ilegal de madeira, e o incentivo à agricultura de baixo carbono (COALIZÃO BRASIL, CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA, 2022).

A terceira implicação foi uma imposição de barreiras à negociação, por exemplo, pela redução do CONAMA (que resultou em sua não-funcionalidade). Outras ações que impedem a negociação de problemas ambientais são o questionamento da credibilidade dos dados científicos e o grande número de exonerações de especialistas em meio ambiente, bem como a redução da transparência no serviço público ambiental e o ataque às ONGs (culpabilização pelas

queimadas e o desmatamento na Amazônia, e pelo derramamento de óleo na costa brasileira). Além disso, as decisões ambientais estão sendo impostas sem a negociação com outras coalizões ambientais, e quando há negociação, esta é feita apenas com coalizões da agricultura, mineração e militar. O último ponto é o emprego de informação científica distorcida para reforçar discursos politizados e negacionistas de crises ambientais, aliado à veiculação de notícias falsas e anticientíficas em mídias não-tradicionais.

A análise de Capelari *et al* (2020) levanta questionamentos sobre o modelo de democracia na arena política brasileira, assim como fez Lourenço (2011). As fortes barreiras à participação da sociedade civil na arena política do subsistema ambiental levam ao questionamento da validade do ACF em um "pluralismo não consolidado [...] bem como sobre a capacidade de grupos marginalizados de influenciar o processo de formulação de políticas especialmente em países caracterizados pela profunda desigualdade social como o Brasil" (CAPELARI *et al.*, p. 1702). Ademais, a ACF também se limita ao não fazer uma análise macroestrutural ou histórica. Outros autores fizeram esse tipo de análise, que também serão úteis para a discussão de quadros maiores de governança onde se insere a governança municipal do estudo de caso.

Santos *et al* (2021) estudam o desmonte de políticas junto às instituições indigenistas, quilombolas e ambientais pela ótica do neoextrativismo de Maristella Svampa (2019) e Gudynas (2015), relacionando o desmonte das políticas ambientais às desigualdades sociais do campo. O neoextrativismo ou neodesenvolvimentismo é o que os referidos autores caracterizam como o modelo de desenvolvimento no Brasil a partir de 2003. Esse modelo se baseia na superexploração de bens naturais (terras, florestas, água e subsolo), com destaque à mineração em larga escala e à produção e exportação de commodities agrícolas, por meio da expansão das fronteiras de exploração que ocorre com a expropriação dos povos do campo. Também característicos do modelo é a financeirização da terra e dos bens da natureza, além da ameaça à democracia, na qual o capital privado tem prevalência sobre normas ambientais que restringem a superexploração da natureza.

Santos *et al.* (2021) traçam uma linha de tempo do modelo neoextrativista, que foi primeiramente fortalecido com o boom das commodities voltadas para a exportação. O resultante superavit na balança comercial proporcionou o financiamento de programas sociais, como os programas contra a fome e a pobreza.

Segundo os autores, a década de 2000 foi então marcada por contradições no governo federal: por um lado havia incentivos ao neoextrativismo pautado pelo agronegócio, com, por exemplo, a construção de grandes hidrelétricas e portos na Amazônia e o asfaltamento da BR-163; por outro lado, foram implementadas políticas socioambientais, como a destinação terras para unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária e a demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas que limitaram a expansão da superexploração associada ao capital privado internacional.

No entanto, a partir de 2013, grileiros, empreendimentos minerários, grandes produtores rurais e imobiliárias agrícolas se apropriaram de discursos sobre a crise alimentar, energética e ambiental gerados por órgãos internacionais (SANTOS *et al*, 2021). As políticas e programas sociais e ambientais receberam cortes orçamentários, levando a culpa pela crise econômica e política do país. Após o impeachment de um governo progressista em 2016, a política de Michel Temer foi voltada para o equilíbrio fiscal no qual se criou constitucionalmente um "teto de gastos", cortando ainda mais os orçamentos e investimentos estatais em políticas sociais. Também houve flexibilização de normas e regras de controle, e mudanças institucionais nos órgãos responsáveis pela garantia de direitos dos povos do campo, como Funai e Incra.

A mudança do governo federal marcou o início da nova fase do neoextrativismo, na qual impera a política de “menos Estado e mais mercado”, e a redução dos constrangimentos de normas ambientais e trabalhistas, também assinalada por Capelari *et al* (2020), Bronz, Zhouri e Castro (2020) e Sabourin *et al* (2020). No governo de Temer já havia uma menor participação da sociedade civil nos espaços públicos de tomadas de decisão, substituída por uma maior participação empresarial na co-gestão pública. A partir de 2018, essa tendência toma maiores proporções, com as formas de desmantelamento já apontadas por Sabourin *et al* (2020). De acordo com Santos *et al* (2020), é importante compreender que o objetivo maior é desbloquear a apropriação dos bens da natureza.

Bronz, Zhouri e Castro (2020) fazem uma análise congruente e complementar a de Santos *et al* (2020). As autoras argumentam que o desregulamento ambiental e social explícito, pautado em um anti-ambientalismo e anti-indigenismo, são resultado de um longo processo de testes de discursos e práticas que minavam o “pacto social

econômico e político celebrado no Brasil por meio da promulgação da Constituição de 1988" (p. 14):

“Do ambientalismo liberal ao antiambientalismo, do socioambientalismo ao anti-indigenismo, os limites da desregulação foram sendo testados, como ensaios que precedem o espetáculo. Sucessivos atos de violência – atentados contra a Constituição Federal de 1988, desrespeito a normas e ritos administrativos, coerção de sujeitos e grupos, negociações, lobbies, crimes ambientais e sociais – pavimentaram o terreno do desmonte, tanto na prática quanto no plano discursivo.” (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020, p. 28)

As autoras explicam o referido processo do ambientalismo liberal ao antiambientalismo e do sociambientalismo ao anti-indigenismo a partir do processo de redemocratização pós-ditadura-empresarial-militar, que, ao mesmo tempo que ressaltava a participação pública, passou pela liberalização da economia. Nesse contexto, temas como o meio ambiente também ganharam espaço na institucionalização da democracia, só que dentro do paradigma da modernização ecológica, por conta do concomitante projeto liberal. Segundo as autoras, esse paradigma é centrado nas formas de regulação e de gestão ambiental “no âmbito do capitalismo global”.

A distinção dos projetos democrático e liberal podem ser observadas a partir de dois eventos no início da década de 1990: a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio-92), e logo em seguida a rodada do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) quando se cria a Organização Mundial do Comércio (OMC), que passa a gerir a agenda ambiental antes pautada pelas condicionalidades dos empréstimos do Banco Mundial aos países “em desenvolvimento”. Na aparente conciliação dos dois projetos, a noção de desenvolvimento sustentável foi crucial. O conceito de meio ambiente já distancia a natureza das sociedades e economia, como algo “pristino” que existiria sem o ser humano. Já o sentido de recurso natural, religa esse meio ambiente dissecado dos povos ali embricados, à economia “em seu apelo às condições naturais para a produção capitalista sustentada” (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020, p. 14). O desenvolvimento sustentável segue uma linha similar, ao possibilitar um consenso aparente entre a agenda ambiental e a econômica liberal. No entanto, segundo as autoras, ao invés de consenso, há uma “pacificação do dissenso ou domesticação dos conflitos socioambientais” (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020, p. 17).

A gestão ambiental teria como fundamento um tripé: soluções de mercado, eficiência tecnológica e consenso político. No entanto, o último componente, que

engloba audiências públicas, consultas prévias e informadas, etc., ou seja, a transformação social e política, não foi o foco da gestão. Viana (2017) salientou que os eixos do PPCDAm que tiveram menos sucesso foram os que mais necessitavam de inovações e mudanças sociais, enquanto os eixos pautados por inovação tecnológica tiveram maior êxito. Como argumentaram outros autores críticos às falhas do (neo)institucionalismo, a gestão com foco em técnicas e procedimentos pode não resolver, mas acentuar as injustiças socioambientais (LONDRES *et al*, 2021). Em resposta a essas injustiças, também houve um forte movimento do socioambientalismo, somando alianças entre organizações ambientalistas, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, membros de entidades religiosas, ONGs, partidos políticos e acadêmicos (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020).

No entanto, a crítica foi desviada por conta dos princípios chamados “participativos”, instrumentalizados em espaços de participação “ambígua” apenas para a criação de um consenso com mecanismos sutis de disciplinamento da crítica (ZHOURI, 2014). Alguns grupos se rendem ao “regime discursivo” do desenvolvimento, “por meio da ação meticulosa da expertise ambiental, das negociações pelos postos de trabalho, da contratação de representantes para atuar nos projetos de mitigação e compensação, do arrendamento de terras e outras estratégias” (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020, p. 31). Fonseca e Burstzyn (2009) também alertaram para os riscos da banalização de princípios da boa governança, como a participação social.

As pautas de equidade e justiça ambiental nunca tiveram espaço na abordagem institucionalizada do licenciamento ambiental (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020). O resultado foi uma violência lenta na qual foram impostas transformações radicais nos ambientes e modos de vida dos povos do campo ou o forçamento de seu deslocamento, sem sua efetiva participação das tomadas de decisão que envolvem seus direitos humanos.

Mesmo assim, o ambientalismo liberal ainda gerava altos custos para os investidores e elites empresariais (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020). O passo seguinte foi o investimento na difusão de um consenso de que é necessária a flexibilização dos regulamentos ambientais nos projetos de desenvolvimento, a partir da década de 2000. O vocabulário internacional foi importante na justificativa, como demonstrou SANTOS *et al* (2021). A simplificação do licenciamento ambiental também contou com um estudo do Banco Mundial que emprestou termos a serem

frequentemente usados, como "simplificação", "segurança jurídica" e "previsibilidade": "incertezas regulatórias" no marco legal ambiental ofereciam um "risco para potenciais investidores" (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020, p. 19). Assim começou uma revisão de leis e normas que haviam sido instituídas na promulgação da Constituição de 1988, ou até antes dela, como foi o caso do Código Florestal em 2012. Essa etapa foi seguida por um dismantelamento que ficou mais explícito até chegar no PL nº 2.633/2020, que ficou conhecido como o "PL da Grilagem", e no Decreto nº 9759 de 2019 que extinguiu ou reduziu mais de 600 órgãos de participação popular, e nas declarações públicas dos representantes do governo, como o "passar a boiada"¹ (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020).

Os estudos dessa seção destacaram diferentes facetas do dismantelamento da política ambiental no nível nacional. Os apontamentos feitos pelos autores se refletem também com muita clareza no Mato Grosso, a principal fronteira da expansão neoliberal da agropecuária no país.

4.3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL NO MATO GROSSO

"A política ambiental [do estado do Mato Grosso], portanto, se transform[ou] 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" (AZEVEDO, 2009, p.8)

Villaroel (2019) identificou mudanças institucionais causadas pelas mudanças na imagem política florestal do Mato Grosso entre 2000 e 2016, no que tange a um aumento de circulação de ideias favoráveis ao uso de instrumentos econômicos para a promoção do desenvolvimento sustentável. Seu enfoque foi nas mudanças de legislações e na criação de novas políticas, programas e instituições governamentais - as principais inovações políticas do estado. A maior parte desta seção é baseada em sua análise, que concluiu, em consenso com Azevedo (2009) e Santos (2011), que a nova imagem da política do uso do solo foi instrumentalizada para a justificativa e defesa do projeto de desenvolvimento estadual que já estava em curso, baseado na

¹ referente à declaração pública do ex-ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, durante uma reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, sobre enfraquecer regulamentações ambientais enquanto a imprensa estava focada exclusivamente na pandemia do COVID-19, usando a metáfora "passar a boiada" (GLOBO, 2020)

agropecuária de exportação, e não para a criação de uma nova agenda de desenvolvimento. Por isso o estado tem um enfoque na utilização de instrumentos econômicos e no fomento de novos negócios baseados no uso da terra, como o pagamento por serviços ambientais. Seguindo a mesma linha, há uma preocupação estadual com a melhoria da reputação internacional da associação do agronegócio ao desmatamento da floresta amazônica. A descentralização da gestão ambiental foi associada a um desprendimento do controle federal, que tinha um enfoque maior em medidas de comando e controle sobre o uso da terra no estado (SANTOS, 2011; VILLARROEL, 2019).

A gestão pública no estado do Mato Grosso teve três marcos importantes da sua atuação sobre a ocupação territorial. Em 1967 a SUDECO (Superintendência de desenvolvimento do Centro Oeste) foi criada. Em 1970 foi o início da criação da BR-163, facilitando o escoamento de commodities, e, portanto, a expansão da fronteira agropecuária (VILLARROEL, 2019). Em 1990 o PP-G7, mencionado no capítulo 4 desta dissertação, foi implementado em Mato Grosso. A região noroeste do estado, justamente por causa de Alta Floresta, ficou conhecida como uma “das fronteiras florestais mais ativas e dinâmicas do mundo para a gestão e execução de projetos-piloto apoiados por recursos internacionais focalizados na conservação e uso sustentável da biodiversidade” (VIVAN et al., 2014, APUD VILLARROEL, p. 119). Villaroel (2019) atrela o surgimento da ideia de uma política florestal no estado, já associada a gestão florestal pelo setor agropecuário, aos desenvolvimentos na região.

Em 1999 foi fechado o Pacto de Descentralização entre a Secretaria Especial de Meio Ambiente do Mato Grosso (SEMAT- MT) e o IBAMA, repassando competências do licenciamento e fiscalização florestal (SANTOS, 2011). Nesse mesmo ano foi criado o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR), que foi divulgado como um marco na descentralização da gestão ambiental, que porém serviu mais para dar uma aparência de legalidade da produção agropecuária no estado do que se efetivar como ferramenta de gestão ambiental (AZEVEDO, 2009).

Até a eleição de Blairo Maggi em 2002/2003, o estado passou por alguns marcos de descentralização: 1) a implementação do ICMS Ecológico, que repassava recursos aos municípios que ampliassem suas áreas protegida; 2) a ordem de serviço nº 26/2000, um instrumento de pactuação federativa entre o MMA e a Fundação

Estadual do Meio Ambiente (FEMA), pelo qual o governo federal concede responsabilidade por parte da gestão florestal ao estado. Na prática, o estado executou o Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso (PRODEAGRO) que visava regular atividades do setor de exploração florestal, com recursos do Banco Mundial, mas que não logrou muitos resultados (VILLARROEL, 2019).

Em 2002 Blairo Borges Maggi foi eleito como governador, na época o maior produtor individual de soja do mundo e defensor do agronegócio acima das causas ambientais. Em 2005 o Secretário de Meio Ambiente esteve diretamente envolvido em escândalos políticos, como desvio de recursos, fraudes na concessão de licenças e de grilagem de terras. Após os escândalos, o governador "esverdeou" seu discurso, nas vésperas das eleições de 2006 (VILLARROEL, 2019).

Nos 5 anos posteriores a esses escândalos, o governador tentou melhorar a imagem do agronegócio estadual internacionalmente, bem como fomentar "novos negócios vinculados ao uso da terra", como o pagamento por serviços ambientais e a recuperação de áreas degradadas para fins múltiplos (VILLARROEL, 2019, p.123).

Também houve várias iniciativas descentralizadoras por parte do estado, a fim de destacar-se do controle federal. Foi assinado o Termo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre a SEMA e o MMA, pelo qual seria aplicada pelo estado a taxa de reposição florestal obrigatória para os produtores rurais, também para a abertura de novas áreas produtivas (SANTOS, 2011). Também foi lançado o SISFLORA, um sistema estadual, pioneiro no país, de controle e comercialização de produtos florestais, e o programa de Transparência Florestal para informar sobre o cadastro de propriedades rurais e autorizações de manejo florestal (SANTOS, 2011). Também foi lançada a Política Florestal do Estado do Mato Grosso, que reforça a competência estadual no âmbito da gestão e responsabilidade sobre os bens florestais (VILLARROEL, 2019). Em 2008 foi lançado o Programa MT Legal, para fins de cadastramento e regularização das propriedades rurais, que teve brechas para a regularização de passivos de Reserva Legal, incluindo propriedades que desmataram áreas ilegalmente após 2000 (AZEVEDO, 2009). Em 2009 foi lançado o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimada de Mato Grosso, com um viés de incentivos econômicos, diferente da abordagem de comando e controle federal. A primeira fase do plano (2009-2012) foi produzida pelo ICV, logrando resultados na redução da taxa de desmatamento do bioma amazônico (VILLARROEL,

2019). Entre 2010-2012 houve um enfraquecimento da implementação do referido Plano por conta de desconexões entre dotações orçamentárias estaduais e federais (VILLARROEL, 2019).

Em 2011 Maggi foi eleito Senador, e Silval da Cunha Barbosa assumiu o governo estadual, continuando a agenda de esverdeamento e desvinculação entre a imagem da indústria agropecuária e o desmatamento e a degradação ambiental (VILLARROEL, 2019). Em 2011 foi lançada a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do estado, criando o Sistema Estadual de Unidades de Conservação. Em 2013 foi criado o Sistema Estadual de Reduções de Emissões por Emissão por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono florestal- REDD+ (VILLARROEL, 2019).

O Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis (PMS) surgiu a partir da iniciativa de municípios, consórcios intermunicipais e ONGs, especificamente o Instituto Centro de Vida (ICV), a *The Nature Conservancy* (TNC) e o Instituto Socioambiental (ISA). O PMS foi lançado em 2014 por meio do Decreto 2.188/14, e foi mais tarde reestruturado pelo Decreto 323/15. Inspirado pela experiência no Pará, e nos próprios municípios do Mato Grosso que tentaram sair da Lista, o programa reconheceu o protagonismo dos atores municipais e regionais (o poder público e as organizações da sociedade civil) na promoção do desenvolvimento sustentável (ICV, 2014). Sua estrutura de governança foi composta por 15 diferentes organizações da sociedade civil, diversas secretarias de Estado, o Ministério Público Estadual (MPE), a Universidade Estadual de Mato Grosso (Unemat), entre outros órgãos e entidades. O programa contou com a adesão de mais de 63 municípios, localizados na Amazônia Mato-grossense, e de oito Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental.

O programa tinha como objetivo o estabelecimento de uma agenda ambiental mínima no nível subnacional, por meio do "fortalecimento da economia local, da melhoria da governança pública municipal, da promoção da segurança jurídica, da conservação dos recursos naturais e recuperação ambiental e da redução das desigualdades sociais" (ICV, 2014, p.15). Os três eixos de ação foram o (1) fortalecimento da gestão ambiental municipal; (2) a regularização ambiental e regularização fundiárias; (3) a promoção de cadeias produtivas sustentáveis da agricultura familiar. Uma avaliação do programa concluiu que ele inseriu um novo

paradigma na governança socioambiental do estado por meio da "ampliação e fortalecimento da governança multinível". O estabelecimento da referida governança foi possível por meio do "(1) Estreitamento das decisões horizontais para a agenda socioambiental comum" e do "(2) Estreitamento das decisões *bottom-up* e *top-down* através dos planos de metas e arenas de discussão e tomada de decisão coletivas." (SESSIN-DILASCIO, VALDIONES e DUARTE, 2016, p. 5). No entanto, a partir de 2016, junto a mudança de gestão estadual, o programa foi ofuscado pela Estratégia Produzir, Conservar, Incluir (PCI).

A estratégia PCI foi uma política-vitrine do novo governo de Pedro Taques. A estratégia prometia 1) a possibilidade de unir alta produtividade, conservação de remanescentes, recomposição dos passivos e inclusão socioeconômica por meio de assistência técnica e extensão rural; e 2) a participação da agricultura familiar no mercado interno (VILLARROEL, 2019).

Em sua análise documental, Villarroel (2019) encontrou a atuação de diversos empreendedores políticos ligados ao agronegócio na Estratégia PCI, que têm a preferência a adoção de instrumentos econômicos como forma de gestão do uso do solo e das florestas. De fato, o PCI é um projeto que ao mesmo tempo "alavanca o setor produtivo estadual, reduz a imagem negativa do grande agronegócio como indutor de desmatamento, e apresenta-o como veículo para a promoção de remanescentes florestais". (VILLARROEL, 2019, p. 127)

Villarroel (2019) destaca que esse viés econômico tem forte ligação com iniciativas de origem internacional, como "a Força Tarefa dos Governadores para o Clima e as Florestas (GCF) e sua vinculação com a cadeia produtiva internacional de commodities como a soja e a carne bovina"(p.129). Uma outra demonstração da preocupação do estado com a sua imagem internacional, foi a promulgação da lei nº 582, de 13 de janeiro de 2017, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de Mato Grosso.

Seguindo a linha do PCI, diversos outros programas e projetos foram lançados, como o Programa Ciclos (também em 2016): uma parceria entre Secretaria de Trabalho do estado do Mato Grosso (SETAS), SEMA, organismos das Organização das Nações Unidas (ONU), como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). O programa tem como finalidade o fomento da "economia verde" e a geração de empregos no campo. Até 2016, VILLARROEL (2019) concluiu o mesmo que Azevedo (2009), que a política estadual teve uma abordagem de desenvolvimento sustentável

retórico "usado como ideologia na justificação e legitimação da forma de produção que é de interesse de grupos hegemônicos, e também é usada como instrumento de busca de consenso em torno da "hegemonia ambiental" pelo agronegócio" (AZEVEDO, 2009, p. 8).

Se até o governo de Pedro Taques, o dismantelamento das políticas ambientais e sociais não ficou muito aparente, apenas camuflado em um tipo de "ambientalismo liberal" (BRONZ, ZHOURI e CASTRO, 2020), no governo de Mauro Mendes, aliado de Bolsonaro, já houve tentativas mais explícitas de dismantelamento. Segundo a presidente do Instituto Centro de Vida (ICV), Alice Thuault, o desmonte na esfera federal foi refletido na escala local no aumento do desmatamento, violações e ilegalidades. Atores passaram a tomar decisões com a certeza da impunidade (SINAL DE FUMAÇA, 2022).

Um exemplo claro da nova política foi o Projeto de Lei Complementar 17/2020. A lei projeto simplifica as regras do licenciamento ambiental, sendo possível pular etapas do licenciamento e dispensando de análises de estudo e impacto, com a Licença Ambiental Simplificada, e com a Licença por Adesão que é uma autodeclaração não verificada in loco por fiscais do estado. Também se tornou possível a supressão de vegetação em APPs de projetos considerados de baixo impacto ambiental, interesse social ou em casos de intervenção de utilidade pública, sem a confirmação dos dados do CAR. Apresentado por Mauro Mendes, o projeto de lei foi votado e aprovado sem constar na pauta do dia e sem a transmissão da votação pelos canais digitais da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, além de ser feita sem qualquer participação social (sem audiência pública ou a obrigatória consulta livre, prévia e informada dos povos afetados, e sem a participação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) (SINAL DE FUMAÇA, 2022). Após pressão de movimentos indígenas e da sociedade civil, o dispositivo que autorizava o registro do CAR de propriedades em sobreposição a Terras Indígenas não homologadas foi excluído. Ainda assim, segundo os especialistas, a Lei Complementar tornou mais fácil a emissão de licenças em áreas quilombolas e de outras comunidades tradicionais (SINAL DE FUMAÇA, 2022).

Essa lei foi um exemplo do que Alice Thuault considera ser a exportação da "boiada" que é testada no Mato Grosso, e depois levada para o Congresso Federal. Outras tentativas foram a remoção do mapa de várias Terras Indígenas no Cadastro Ambiental Rural; mineração em reserva legal e Áreas de Proteção Permanente

(APPs); a tentativa de redução do Parque Estadual Serra Ricardo Franco, além de tentativas de alteração do Código Florestal pelo Executivo. Segundo ela, muitos retrocessos no Congresso Federal são chefiados por parlamentares do Mato Grosso. De fato, 7 dos 8 deputados federais mato-grossenses compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (ou Bancada Ruralista), e acompanharam a agenda bolsonarista em pelo menos 76% das votações. Dois dos três representantes no Senado também compõe a FPA (SINAL DE FUMAÇA, 2022).

Ao mesmo tempo, o governo estadual continua preocupado com a melhoria de sua imagem internacional. Como resultado do Projeto Trajetórias de Descarbonização, realizado no Estado de Mato Grosso, com financiamento da Iniciativa Internacional para o Clima e Florestas da Noruega, o governo lançou o Programa "Carbono Neutro MT", pelo decreto nº1.160/2021 para aderir à campanha "Race to Zero" no âmbito da a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2022). O programa estabeleceu a meta voluntária de redução de 80% das emissões até 2030, e a da neutralização total até 2035. O programa oferece selos de certificação para entidades, o setor privado e pessoas físicas que desejam aderir ao programa como financiadores, apoiadores carbono 0% e compromissários. Entre os benefícios da adesão está o reconhecimento do mercado externo do compromisso com o meio ambiente, o que evidencia a continuação da motivação por trás da política ambiental no estado (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2022).

Representantes da Famato e da CNA assinaram "compromissos contra o aquecimento global" na COP-26 de Glasgow em 2021. Os representantes afirmaram que é projetada uma imagem errônea de que os produtores são os destruidores da Amazônia, enquanto são eles que a protegem. No entanto, os representantes também passaram a adotar uma postura mais ofensiva. No final de 2021, o presidente da Famato, agricultor e pecuarista do norte do Mato Grosso, se tornou diretor da CNA, com um discurso de que temos direito de usar nossos "recursos naturais", e que "se não querem que a gente use, que nos paguem", alegando ainda que a produção é feita de forma ambientalmente correta e socialmente justa (ASCOM FAMATO, 2021).

Outros projetos já demonstram que por trás do verniz de compromisso com o clima, há uma outra agenda de desenvolvimento. Foi assinado em 2021 um contrato para a construção de uma ferrovia, a Ferrovia Autorizada de Transporte Olacyr de Moraes, para reforçar um trajeto de exportação de commodities, que passa por

territórios indígenas, sem consulta aos povos que serão afetados. O projeto de Lei 337/22, apresentado no início de 2022, pretendia retirar o estado da área classificada como Amazônia Legal, com o objetivo de reduzir a área de Reserva Legal para o piso de 20% (sendo que a mesma pode chegar até 80% na Amazônia Legal, em áreas de florestas, 35% em área de cerrado e 20% em campos gerais) (SINAL DE FUMAÇA, 2022). Embora o referido projeto de lei não tenha sido aprovado, o governador do estado declarou que é favorável ao projeto, contanto que o estado não perca os benefícios fiscais do setor produtivo localizado na Amazônia Legal (PRIZIBISCZKI, 2022).

O desmantelamento simbólico também pode ser visto no nível estadual, por meio das "fake news". Em setembro de 2020, o Pantanal mato-grossense sofreu muitos incêndios. Nesse período circularam fotos, com mais de 6 mil compartilhamentos na rede social Facebook, com a notícia falsa de que indígenas teriam prendido membros de ONGs que estariam ateando fogo na área (SINAL DE FUMAÇA, 2022). Em um outro ciclo de compartilhamento de notícias falsas, integrantes de ONGs e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foram falsamente enquadrados como responsáveis pelas queimadas na Amazônia. As informações foram classificadas como falsas por uma agência (Aos Fatos) que as checkou junto às secretarias de Segurança Pública dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Mesmo assim, o próprio presidente do país "fez uso dessa teoria da conspiração para tentar explicar o fogo que atingiu a região". (SINAL DE FUMAÇA, 2022, p. 81)

O Programa Global REDD Early Movers (REM) - Pioneiros Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD) foi estabelecido pelo Ministério Alemão de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ) e lançado na Conferência Rio+20 em 2012. O Programa realiza pagamentos por reduções verificadas de emissões por desmatamento, no âmbito do REDD e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Em 2017 foi assinado o contrato da REM-MT entre a SEMA-MT e o Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) que executa o REM. A premiação do REM depende de uma redução do desmatamento estadual com taxas abaixo de 1788km² por ano. O apoio do programa é voltado ao fortalecimento do monitoramento e controle do desmatamento estadual, à restauração e a conservação ambiental, e ao fomento da produção de tecnologias de baixo carbono que visam a adesão de produtores a

mercados sustentáveis. O Programa também coloca ênfase no protagonismo das organizações de base comunitária e das organizações indígenas, e na inclusão socioprodutiva da agricultura familiar. Princípios da "boa governança" são requisitos para o acesso aos recursos. Na página eletrônica oficial do REM é colocado ênfase (em negrito) que 60% dos recursos são destinados aos "beneficiários diretos do Programa", porém também ao "apoio ao desenvolvimento de mercados sustentáveis para as commodities do estado" que não é destacado na página (REM, 2022).

Em 2022 houve uma redução da taxa de desmatamento no Mato Grosso, uma tendência contrária à dos anos anteriores. O REM atribui essa redução ao fortalecimento institucional do monitoramento e controle do desmatamento descentralizado (REM, 2022). Com a redução do comando e controle do governo federal, a descentralização do combate do desmatamento pode de fato ter sido eficaz, mas apenas em 2022 quando houve o fortalecimento institucional que ocorreu a partir de financiamento externo.

4.3.1 Considerações finais

Villarroel (2019), Santos (2011) e Azevedo (2009) apontaram para a preferência do estado pelo uso de instrumentos econômicos, acompanhado da descentralização para conseguir um desprendimento do comando e controle do governo federal na gestão florestal, com a motivação da promoção do projeto de desenvolvimento baseado na agro exportação. Essa descentralização tem sido acompanhada por relações paradiplomáticas, pelas quais o estado se tornou mais comprometido com a questão climática que o próprio governo federal, mesmo que por um viés agro. No entanto, ficou claro que o desmantelamento ativo e simbólico do governo Bolsonaro, junto com o apoio do governador, abriu precedentes para maiores ataques à legislação ambiental e social no nível estadual. A heterogeneidade dos interesses das elites associadas ao agronegócio fica evidente a partir da manutenção de relações internacionais em prol do meio ambiente por um lado e, por outro lado, da flexibilização de normas, ou a partir das falas de diferentes representantes, o que pode ser mais bem explorado em um estudo posterior. Fato é, que além das preocupações com as questões ambientais, as questões sociais têm aparecido nas políticas e relações bilaterais, principalmente a partir do fortalecimento das cadeias produtivas de produtos da sociobiodiversidade e da agricultura familiar, como no

PMS, no PCI e no REM. O quanto isso tem sido realmente um foco da política estatal, ou é usado apenas para conseguir mais uma chancela de “boa governança”, também pode ser objeto de uma futura pesquisa. É importante observar uma mudança política significativa para a tendência do tipo de descentralização promovida no estado. O PMS surgiu de forma *bottom-up*, a partir da iniciativa dos municípios, consórcios intermunicipais e de organizações da sociedade civil, e tinha como um forte objetivo o fortalecimento da governança e a estruturação da agenda ambiental municipal. Já o PCI e o REM têm origens em relações internacionais, e têm um viés mais econômico, o que se contrapõe ao viés de gestão, mesmo que incluindo grupos marginalizados, como na inserção da agricultura familiar no mercado interno. O PCI é claramente um projeto de modelo de conservação *land sparing*, cujas implicações são contraditórias ao eixo de Inclusão, que por sua vez é abordado de forma técnica e não social ou política. A partir de cerca de 2016, o fortalecimento da agenda e governança municipal não são o foco, das políticas do estado, ao mesmo tempo que no nível federal o desmantelamento das políticas ambientais e sociais alcançaram um maior escopo. A governança ambiental de municípios que saíram da Lista permaneceu a mesma, ou foi alterada ou até extinguida diante desse cenário? O próximo capítulo se debruça sobre o caso de Alta Floresta.

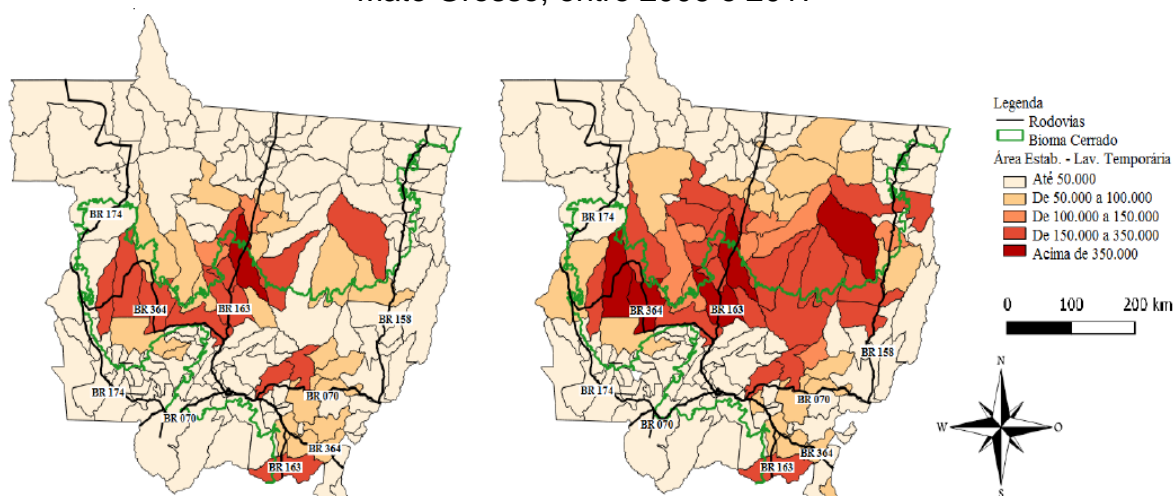
5 BASES DA GOVERNANÇA AMBIENTAL DE ALTA FLORESTA

Nos capítulos anteriores o contexto das dinâmicas da governança ambiental nacional e no estado do Mato Grosso, e do favorecimento dos interesses de elites, foi desenvolvido dentro do recorte temporal do presente estudo: entre 2012 e meados de 2022. Para compreender a evolução da governança ambiental de Alta Floresta é necessário olhar para um contexto ainda mais específico, o que será feito neste capítulo por meio da caracterização do uso e ocupação do solo no Estado e no município, e da caracterização da governança ambiental de Alta Floresta até 2012.

5.1 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM MATO GROSSO E ALTA FLORESTA

O Mato Grosso é o terceiro maior estado do Brasil com uma área maior que 903 mil km². A população estimada pelo IBGE (2019b) é de cerca de 3,5 milhões de habitantes, o que equivale a 1,7% do Brasil. Em 2019, o Produto Interno Bruto (PIB) do estado era de aproximadamente R\$ 142 bilhões, equivalendo a 4,1% do PIB nacional (IBGE, 2021). Sua economia se baseia principalmente na exportação da produção agrícola e pecuária. O estado ocupa o primeiro lugar no ranking brasileiro de produção de bovinos, soja, milho e algodão (IMEA, 2021). A participação estadual no PIB do agronegócio nacional é de 56,2% (IMEA, 2021). A figura 1 ilustra a expansão da produção de commodities no estado, que sobretudo se refere à expansão do cultivo de soja. É possível observar que em 2017 houve um aumento significativo de áreas de cultivo em municípios localizados mais ao norte do estado, indicando a direção do avanço da fronteira rumo à Amazônia. Em vista desses dados, é possível compreender que o modelo de desenvolvimento do estado é pautado pela expansão da agroexportação, e que o estado pode ser visto como a maior fronteira agrícola do país.

Figura 1: Expansão das Áreas Totais de Lavouras Temporárias, nos Municípios de Mato Grosso, entre 2006 e 2017



Fonte: Heck (2021). IBGE. Censo Agropecuário (2006) e Censo Agropecuário (2017).

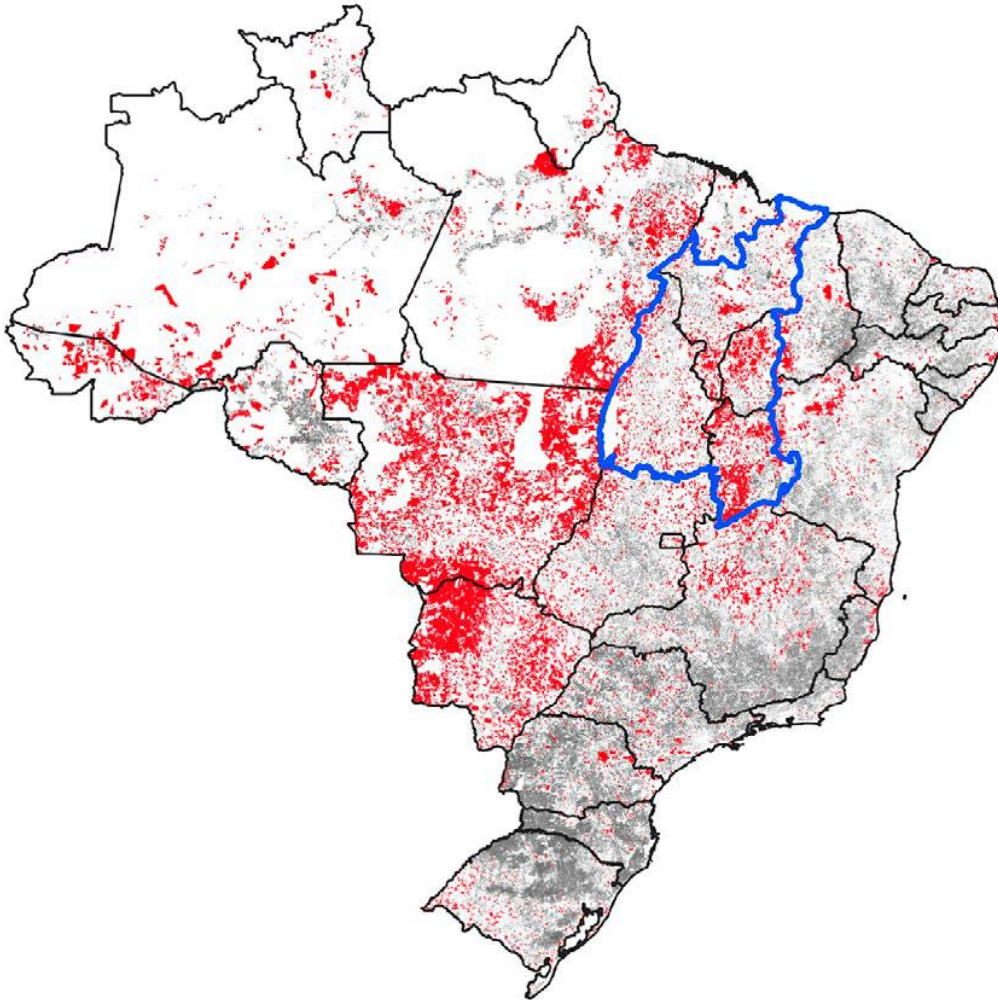
A expansão do cultivo de grãos é associada a um aumento da concentração fundiária por meio da expropriação de pequenos proprietários (HECK, 2021). O Mato Grosso já apresentava uma grande concentração fundiária antes da expansão da soja (LOURENÇO, 2016), mas estudos recentes apontam que o estado é atualmente um dos mais desiguais do país.

A concentração fundiária pode ser mensurada pelo índice de Gini. O Índice de Gini é um instrumento de mensuração de concentração, de renda ou de terras, e varia entre zero e um, sendo 0 o valor máximo de igualdade. Pinto *et al* (2020) analisou a distribuição da propriedade de terras agrícolas com base em dados georreferenciados de imóveis rurais do SIGEF/INCRA, CAR e Programa Terra Legal titulado e de assentamentos rurais do INCRA. O índice de Gini total da distribuição da posse de terra no Brasil foi de 0,73. Com uma amostragem e método de cálculo diferentes, Hoffman (2019) encontrou um índice de Gini de 0,86 para o Brasil. Mesmo chegando a valores diferentes, ambos cálculos demonstraram a grande desigualdade da distribuição de posse de terra no país, convergindo entorno de 0,8. Os valores mais altos do Brasil se encontram no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia e na região do Matopiba, que são regiões de produção de *commodities* agrícolas. O índice de Gini de Mato Grosso no cálculo de Pinto *et al* (2020) está entre 0.80 e 0.90, que é maior do que o índice nacional.

O estrato dos 10% maiores imóveis do Mato Grosso ocupa entre 70% e 80% das terras, o que é representativo do cenário geral no Brasil, que ocupa 73% (Pinto

et al, 2020). Um quarto de toda a terra agrícola do Brasil é ocupada por 0,3% do total de imóveis rurais. O Mato Grosso se destaca por ser uma das áreas de concentração desses grandes imóveis, o que é visível a partir figura 2 que realça com vermelho a concentração das maiores áreas privadas do Brasil.

Figura 2: Distribuição geográfica dos maiores e menores imóveis que ocupam 25% da área dos imóveis do Brasil.

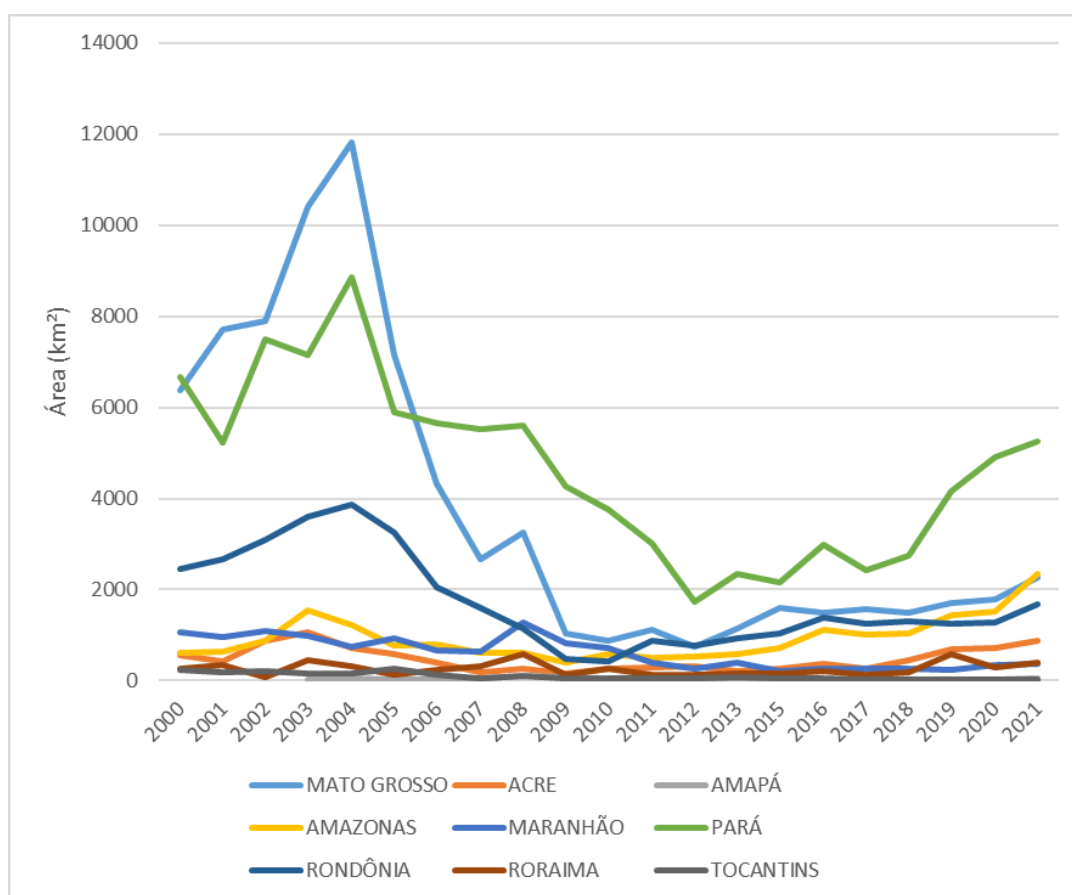


Fonte: Pinto *et al*, 2020. Em vermelho estão sinalizados os imóveis que detêm 25% das maiores áreas privadas do Brasil, e em cinza os que detêm 25% das menores áreas privadas do Brasil.

A desigualdade pode ainda ser maior, pela possível agregação de imóveis com o mesmo dono com CNPJs diferentes, o que foi constatado pelo estudo de Pinto *et al* (2020) com um estudo de caso. Esses dados demonstram, que ao mesmo tempo que o estado é dos que mais contribui para o PIB do agronegócio nacional, o que é possível por meio da expansão da fronteira agrícola, o estado também é um dos mais desiguais.

Em relação ao desmatamento, historicamente o Mato Grosso e o Pará foram os estados que mais contribuíram para o desmatamento da Amazônia. Na figura 3 é possível visualizar como a taxa de desmatamento total anual teve uma queda brusca no estado entre 2004 e 2010, que foi seguida por um novo crescimento, sobretudo a partir de 2012, seguindo as mudanças institucionais nacionais discutidas no capítulo 4.

Figura 3: Taxa de desmatamento por estado da Amazônia Legal por ano.



Fonte: INPE, 2022a. Elaborado pela autora.

A maior parte do desmatamento ocorre dentro de imóveis rurais cadastrados e em áreas não cadastradas. Proprietários pequenos (menos de 100ha) representaram a maior parte (22,4%) de propriedades cadastradas no SIGEF em 2017. No entanto, grandes proprietários que representam apenas 2,5% das propriedades cadastradas, foram responsáveis por 78% do desmatamento em 2017 (OKIDA, 2019). Esses números reforçam a discussão dos capítulos anteriores sobre o controle privilegiado de elites rurais sobre o padrão de uso do solo.

5.1.1 Alta Floresta

A área de Alta Floresta foi ocupada pela colonizadora privada INDECO, e a empreitada foi comandada por Ariosto da Riva (IBGE, 2022). O município foi criado oficialmente em 18 de dezembro de 1979 (IBGE, 2022). O município se situa na mesorregião Norte do Mato Grosso (figura 4), com uma área de 8953,2 km², uma população estimada de 51.782 habitantes em 2019, e um PIB de R\$ 1,5 bilhão em 2017, correspondendo respectivamente a 1,0% da área, 1,5% da população e 1,2% do PIB estaduais (IBGE, 2019a; IBGE, 2019b; IBGE, 2017). Em relação ao avanço da fronteira agrícola, em 2017, Alta Floresta ainda era um dos poucos municípios do estado com as menores quantidades de áreas de lavouras temporais (figura 1), com até 50.000 áreas. Em 2019, o município já representava 2% da produção de soja da região Norte, enquanto também possuía o terceiro maior rebanho do estado (RODRIGUES, 2019). O trabalho de campo no município revelou que o avanço da fronteira do cultivo de grãos já está se impondo no município, o que é visível, por exemplo, a partir da construção de dois silos nos arredores do município.

Figura 4: Localização de Alta Floresta no estado de Mato Grosso



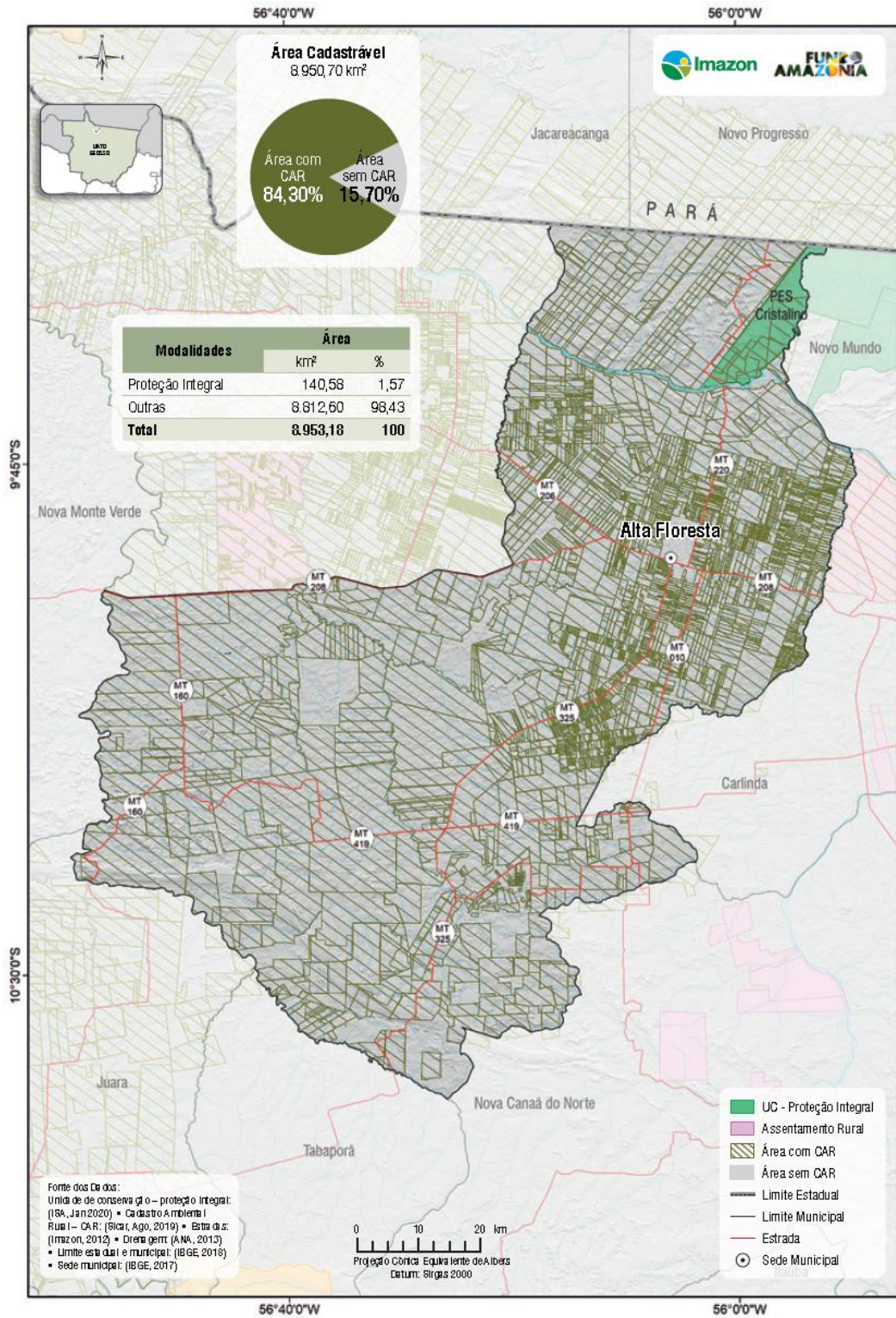
Fonte: Salomão et al, 2020

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), um indicador de educação, renda e longevidade, vai de 0 a 1, sendo 1 o melhor valor possível (Pnud *et al*, 2013). O IDHM de Alta Floresta em 2010 foi de 0,714, enquanto o estadual foi

0,725 (Pnud *et al*, 2013). Já o Índice de Progresso Social (IPS) de Alta Floresta foi um pouco maior do que o índice estadual em 2018. O IPS é um índice calculado sobre indicadores sociais e ambientais, desconsiderando-se a renda, tendo como valor máximo 100. Enquanto o índice estadual foi de 59,13, Alta Floresta apresentou um índice de 59,37 (Imazon, 2018). Esses valores são altos, o que pode ser explicado pelo estabelecimento de diversas instituições de ensino no município, incluindo uma universidade estadual.

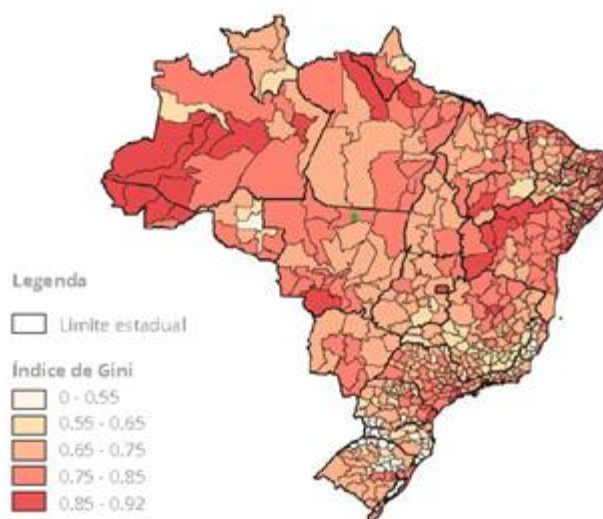
No município se encontra parte de uma unidade de conservação de proteção integral, cobrindo 1,6% da área do município, o Parque Estadual Cristalino (PEC) (Salomão *et al*, 2020). Outras modalidades territoriais presentes no município são imóveis rurais (propriedades e posses), áreas não destinadas e núcleo urbano, o que é possível ver na figura 5. Também é possível observar que não há assentamentos rurais, o que foi apontado pelos entrevistados como uma das facilidades da realização do registro da maior parte do município no CAR. Após atingir os 80% de áreas cadastradas no CAR até 2012, em 2019 esse valor não tinha aumentado muito, chegando até 84,3% da área cadastrável (Salomão *et al*, 2020). A ausência de Terras Indígenas no município também pode ser um fator que facilite uma governança ambiental local com poucos conflitos aparentes. No entanto, na figura 5 é possível observar que há áreas privadas com registro no CAR sobrepostas ao Parque Estadual Cristalino, o que já é um indício de conflitos de interesses sobre a destinação da área.

Figura 5: Situação Territorial de Alta Floresta



A partir do mapa apresentado na figura 6 é possível localizar o índice de Gini calculado por Pinto *et al* (2020) na região de Alta Floresta, que se situa entre 0.75-0.84 (indicado pelo ponto verde). Esses valores apontam para uma grande desigualdade na região, o que corresponde às observações em relação a todo o estado.

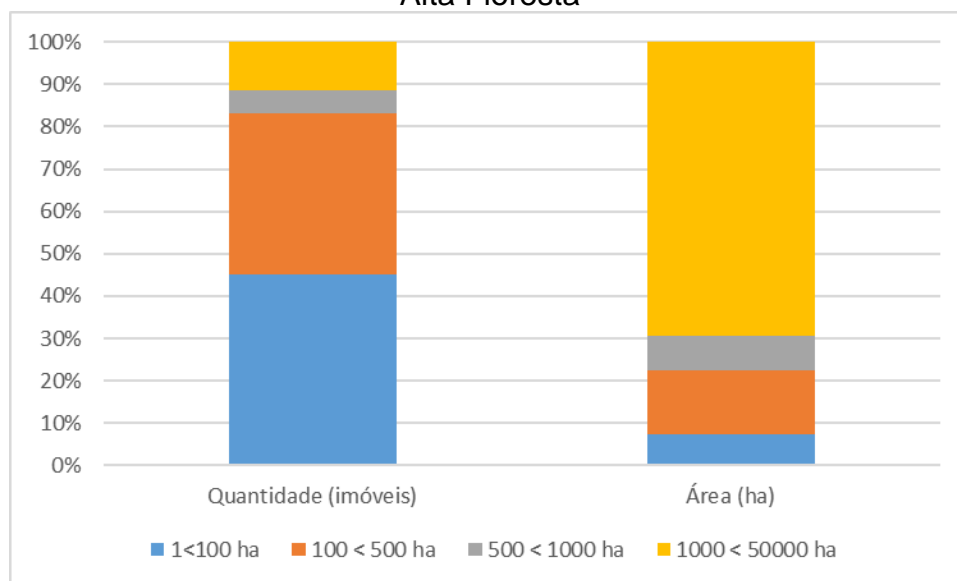
Figura 6: Índice de Gini-terras privadas de distribuição da posse da terra da malha fundiária por microrregião do IBGE.



Fonte: Adaptado de Pinto et al, 2020.

O mesmo padrão de concentração de terras pode ser visto a partir da relação dos dados do INCRA (2018) sobre a estrutura fundiária de Alta Floresta, referentes à quantidade de imóveis e ao tamanho das propriedades. O gráfico da figura 7 mostra a concentração de terras em grandes propriedades, acima de 1.000 hectares, com cerca de 70% da ocupação do território, enquanto quase 90% do número de propriedades pertence a pequenos e médios proprietários. Esses dados reafirmam a importância de se discutir desigualdades na governança ambiental local.

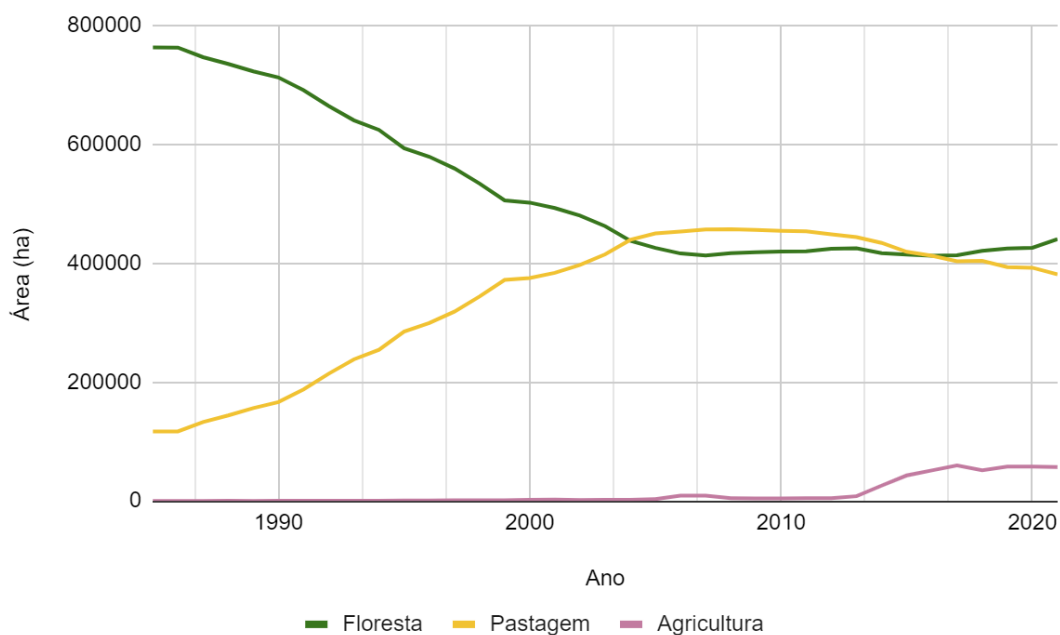
Figura 7: Relação entre a quantidade de imóveis e o tamanho da propriedade em Alta Floresta



Fonte: Dados do INCRA (2018). Elaborado pela autora.

A partir da figura 8, construída a partir de dados da cobertura do uso da terra do projeto Mapbiomas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), é possível visualizar o padrão geral do uso do solo de Alta Floresta. Até 2007 a área de floresta no município diminuía ininterruptamente, enquanto a área destinada a pastagem aumentava na mesma proporção. Em 2004 a área de pastagem já tinha se tornado maior que a área florestal no município. Entre 2007 e 2008, no ano em que o município já havia sentido o impacto das ações do PPCDAm, a área florestal começou a aumentar novamente, indicando os esforços dos atores locais de recuperar o passivo ambiental.

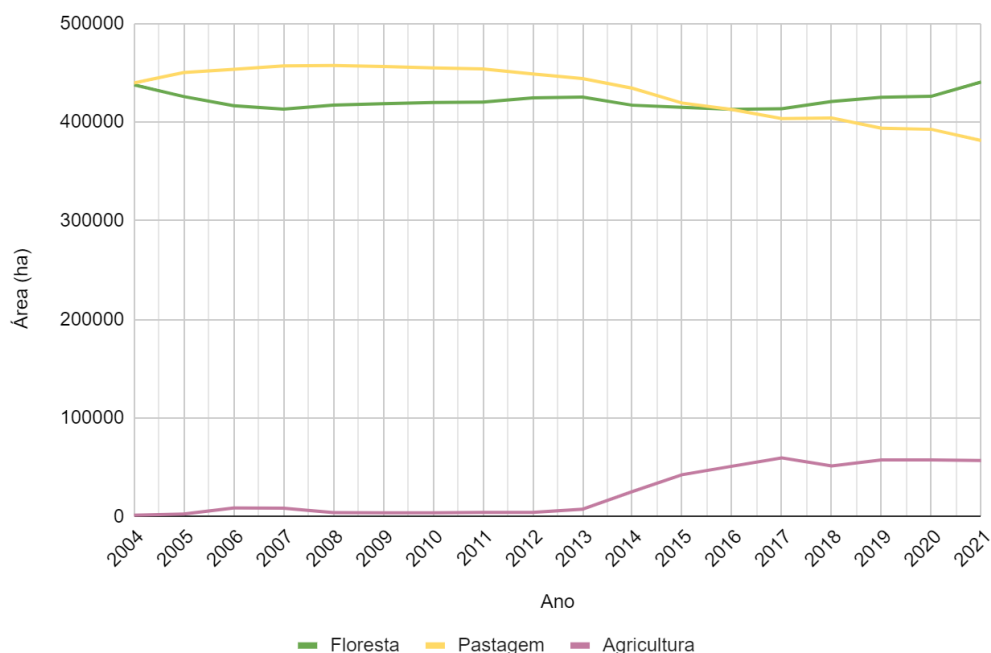
Figura 8: Evolução histórica do uso da cobertura do solo de Alta Floresta



Fonte: INPE, 2022a. Elaborado pela autora.

Olhando para a última década mais de perto, pela figura 9, é possível observar que entre 2012 e 2013, justamente no ano da revisão do Novo Código Florestal, a área florestal teve uma pequena queda, mesmo que não comparável às taxas de redução anteriores a 2007. Logo em seguida, a área florestal municipal voltou a crescer, e em 2016 essa área já voltou a ser um pouco maior que a área de pastagem. O padrão de redução da área de pastagem veio acompanhado de um aumento da área destinada a agricultura, o que é esperado na medida em que o cultivo de grãos avança para o norte do estado.

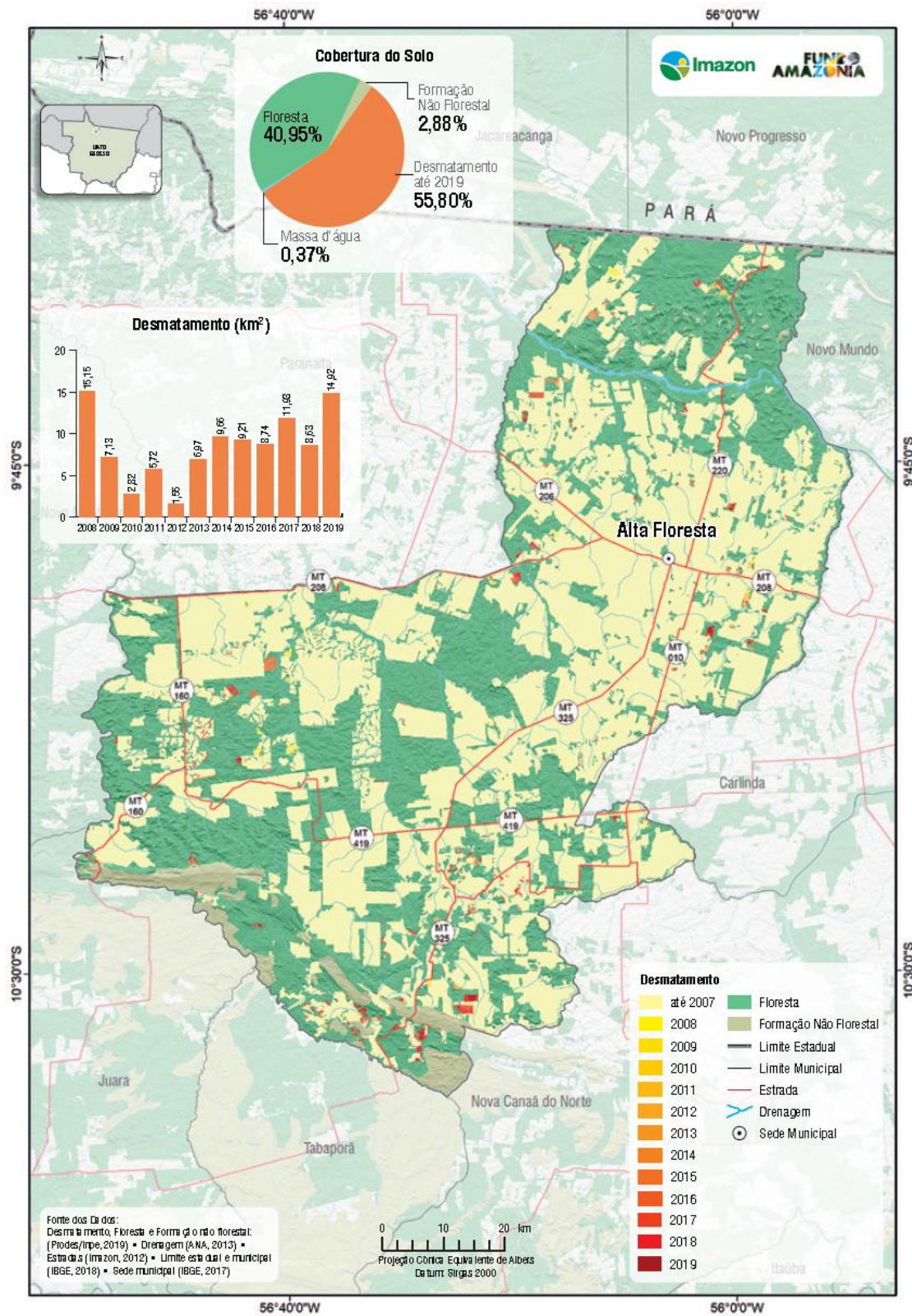
Figura 9: Principais usos da cobertura do solo de Alta Floresta entre 2004 e 2021



Fonte: INPEa, 2022. Elaborado pela autora.

A figura 10 mostra o estado mais recente do desmatamento no município. É possível observar que a maior parte do desmatamento municipal foi feito antes de 2007 (indicado no mapa pela cor amarelo claro). Foi por esse motivo que o município entrou na Lista de Municípios Prioritários em 2008. Embora as taxas de desmatamento tenham aumentado desde 2012, é importante considerar que as taxas de desmatamento anteriores a 2007 (figura 8) eram muito maiores. Por esse motivo, o município conseguiu manter seu objetivo de permanecer fora da Lista. Enquanto isso, no Mato Grosso, outros seis municípios retornaram à Lista desde 2018 (Ministério do Meio Ambiente, 2022).

Figura 10: Desmatamento entre 2008 e 2019 em Alta Floresta



Mapa 23 - Desmatamento no município de Alta Floresta, Mato Grosso.

Fonte: Salomão et al, 2020

O desmatamento acumulado em Alta Floresta atingiu 55,8% em 2019, ou seja, mais da metade da área do município (INPE, 2019a). Esse dado apoia a constatação de alguns entrevistados, que no município “não há muito mais o que desmatar”, embora a pressão sobre o PEC revela que a pressão pela expansão da exploração ambiental ainda existe no município.

A partir desses dados é possível vislumbrar que o município caminha em direção a uma estabilidade da área florestal desde 2008, enquanto a atividade pecuária vem sido parcialmente substituída pelo cultivo de grãos. No entanto, é preciso tomar cuidado com a avaliação da governança ambiental local com base em análises de imagens de satélite sobre a cobertura florestal (LUND *et al*, 2018). Por exemplo, o estudo de Kumar (2002) demonstrou que uma cobertura florestal sem falhas pode ser associada a um manejo florestal com maior desigualdade socioeconômica e menor biodiversidade. Por sua vez, no estudo de caso de Rutt *et al* (2015) falhas na cobertura florestal significaram um manejo florestal mais eficaz, pois as árvores mais jovens precisavam de espaço para crescerem, enquanto o contrário levaria a um envelhecimento e empobrecimento do ecossistema. No caso de Alta Floresta, será necessário observar de perto o tipo de trabalho que foi feito no município, para além do pequeno ganho na cobertura florestal observado na figura 8.

5.2 CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL

O processo da descentralização da governança ambiental de Alta Floresta será discutido brevemente para fundamentar a discussão sobre a sua evolução, a partir dos estudos de Neves *et al.* (2015), Viana (2017), e de algumas pontuações das entrevistas do presente estudo. Alta Floresta já tinha construído as suas bases para a governança anos antes do PPCDAm. O início disso se deve a atuação de Vitória da Riva, ativista e filha do fundador, que decidiu fazer de suas propriedades duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) em 1997. Essas RPPNs serviriam como um cinturão de defesa contra a atividade madeireira da época (Entrevista nº 18). Ela também foi uma das criadoras da Fundação Ecológica Cristalino e atraiu a sede do ICV para o município.

Esses novos atores ligados à questão ambiental foram promotores da criação do Parque Estadual Cristalino (PEC) I e II nos anos 2000 (NEVES *et al.*, 2015). O Conselho Municipal de Meio Ambiente (Condema) foi criado em 1999, o Fundo

Municipal de Meio Ambiente em 2006 e uma coordenação de Meio Ambiente na Secretaria de Agricultura em 2007 (NEVES *et al.*, 2015). No início da década de 2000 já havia ações coordenadas entre diferentes atores, como o ICV, MPE, sindicatos, associações, universidades, entre outros, para o combate de queimadas (NEVES *et al.*, 2015). A fumaça provocada pelas queimadas cobria o município com uma névoa e impedia atividades essenciais do município, como o funcionamento das escolas e do aeroporto, o que impeliu a ação coletiva (Entrevistas nº 1,4,5,6,7,13,18,20,23). Em 2003 foi fundado o Conselho Para o Desenvolvimento da Amazônia Mato-grossense (CODAM), com o objetivo de estimular parcerias organizações da sociedade civil, poder público e empresários para propor alternativas de desenvolvimento socioeconômico e assegurar a implementação e acompanhamento de programas e planos estratégicos no município (LEAL, 2020). Também em 2003 houve um programa de elaboração da Agenda 21 para o município, fruto de colaboração entre a prefeitura, e OSC locais (NEVES *et al.*, 2015). No entanto, na avaliação do programa por Fonseca (2009) houve uma falta de participação das elites rurais locais, além de que foram permitidas somente as ações que não contestavam o status quo.

Em 2005 houve o primeiro choque da implementação de políticas de comando e controle no município com as operações que investigavam e combatiam grupos ligados à corrupção e ilegalidades ambientais, lideradas pelo Ibama, Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Polícia Federal, atuando dentro do âmbito do PPCDAm (NEVES *et al.*, 2015). Logo após essa operação, houve a Operação Arco de Fogo, liderada pelo Ibama, que instalou a Força Nacional em Alta Floresta por seis meses para combater a exploração ilegal da madeira no norte do Mato Grosso. Essa ação resultou em cerca de 3 milhões de multas, embargos e algumas prisões de empresários, “causando comoção na população” (NEVES *et al.*, 2015, p. 11). De acordo com os entrevistados, o município tinha entrado em “várias Listas”, se referindo às operações (Entrevistas nº 3,5,12,13,14,15).

No primeiro momento as políticas de Comando e Controle encontraram uma forte resistência da população local, que solicitou uma audiência pública para retirar a Força Nacional do município, “por conta do que foi classificado como “excessos”, “abuso de poder” e “terrorismo psicológico” (NEVES *et al.*, 2015, p. 12). Também foi solicitado à Comissão Externa do Senado Federal que o município fosse retirado da Lista, com uma greve geral no dia 15 de maio. Como 2008 era um ano eleitoral, a pauta da saída da Lista dominou as campanhas eleitorais municipais.

Foi a prefeita reeleita que “tomou para si a responsabilidade de atingir os critérios para sair da Lista e conduziu o processo por meio da então criada Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Secma)” (VIANA, 2017, p. 135). A Secma era voltada para cumprir os critérios para sair da Lista, que eram a inscrição de mais de 80% das propriedades rurais no CAR e a redução do desmatamento. A pessoa escolhida para ocupar o cargo de secretária, Irene Duarte, já havia sido Secretária de Educação e também já havia trabalhado com o ICV (Entrevista nº 5, 17). Essa secretária foi uma *atriz-chave* em todo o processo, coordenando as ações para sair da Lista de forma estratégica. O secretário de agricultura da época, Valdemar Gamba (Chico Gamba), que é o atual prefeito, trabalhou diretamente com a secretária de Meio Ambiente.

Outros atores tiveram seus papéis na construção dos arranjos de governança (NEVES *et al.*, 2015). O Sindicato Rural cedeu espaço, equipamentos e veículos para as ações da nova Secretaria de Meio Ambiente, além de passar confiança ao trabalho da referida Secretaria para os produtores rurais. A equipe da prefeitura realizou mais de 61 reuniões em comunidades rurais e na cidade para fazer a mobilização de pequenos produtores rurais, convencendo-os de que a regularização seria para o próprio bem deles (NEVES *et al.*, 2015; Entrevistas nº 2, 20). Junto com Chico Gamba, Irene Duarte também fez o convencimento de médios e grandes produtores para que alcançassem os 80% do CAR (Entrevistas nº 2,13,14,17,19,20). A Secma realizou junto com o MPE os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com os produtores para a recuperação de passivos ambientais (Entrevista nº 20).

O Ministério Público Estadual (MPE) lançou a campanha “Alta Floresta Sem Fogo”, conseguindo reduzir em 92% os índices de queimadas em 2008 (NEVES *et al.*, 2015). O MPE também auxiliou na mobilização dos produtores rurais, na elaboração das normas municipais e no monitoramento de TACs e CAR. O ICV auxiliou com o mapeamento de APPs, áreas degradadas, ofereceu apoio logístico e técnico, além de auxiliar na elaboração do projeto para o Fundo Amazônia e nos contatos da Secretaria com o estado (NEVES *et al.*, 2015; 16,17, 20).

A equipe da prefeitura fez uma captação de recursos para financiar o CAR e a recuperação do passivo ambiental a partir do Projeto Olhos d’Água da Amazônia (PRODAM), junto ao Fundo Amazônia do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como foi apontado no capítulo 4 desta dissertação, o Fundo Amazônia tem o objetivo de captar doações voluntárias destinadas para investimentos não reembolsáveis em esforços de prevenção, monitoramento e

combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), gerencia a captação de doações, administra as finanças do fundo e é responsável pela contratação, e avaliação de projetos, entre outros (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2013). Os projetos aceitos pelo Fundo devem estar em conformidade com o PPCDAm, e o PAS, e se enquadrar dentro de um dos seus seis eixos: I) Gestão de florestas públicas e áreas protegidas; II) Controle, monitoramento e fiscalização ambiental; III) Manejo florestal sustentável; IV) Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; V) Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; VI) Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e VII) Recuperação de áreas desmatadas (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2013).

O Projeto Olhos d'Água da Amazônia teve como objetivos principais a viabilização do registro de pequenas propriedades no CAR e a promoção da recuperação de APPs degradadas, se enquadrando nos eixos de produção sustentável e de monitoramento e controle do referido Fundo (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). A primeira fase do PRODAM se estruturou em 8 conjuntos de ações: 1) Produzir o diagnóstico ambiental do município de Alta Floresta e elaboração dos projetos de recuperação de áreas degradadas; 2) Inserir propriedades familiares no Cadastro Ambiental Rural (CAR); 3) Capacitação dos atores do projeto; 4) Realização de levantamento florístico das espécies remanescentes e seleção de espécies; 5) Implantação de Projetos Demonstrativos de adequação ambiental das propriedades rurais e fomento as atividades de Recuperação; 6) Implementar o Sistema de Monitoramento Ambiental do desmatamento e das queimadas; 7) Assegurar a coordenação, monitoria e avaliação do projeto 8) Elaboração de um programa socioambiental de adesão as ações de recuperação compartilhada junto aos atores sociais (SASSAKI, 2012). A execução do projeto foi feita pela equipe da SECMA, mas contou com as parcerias já citadas nesta seção, como o Sindicato Rural, o MPE e o ICV. Outros parceiros foram o Instituto Ouro Verde (IOV), a Fundação Ecológica Cristalino, e a Unemat, entre outros (SASSAKI, 2012). Entre os primeiros resultados da fase I do referido projeto, foram mais de 2.500 processos de CAR, 1.200 propriedades rurais em processo de georreferenciamento e mais de 1.000 nascentes em estágio de recuperação.

5.2.1 A gestão ambiental após o período emergencial

Neves *et al* (2015) vislumbravam que sem a cooperação federativa para a conservação ambiental no município, principalmente no âmbito do fomento de atividades produtivas sustentáveis, todo o trabalho realizado poderia se perder. A redução do desmatamento não estava consolidada, ameaçada pelo envelhecimento da população rural que pode favorecer o arrendamento de terra e por novos proprietários “descomprometidos com o processo vivido” (NEVES *et al.*, 2015, p. 15). Essa tendência detectada pela autora se agravou desde então, uma vez que a soja, que começou a avançar pelo município, demanda o cultivo de grandes áreas para ser economicamente viável.

No entanto, havia uma equipe altamente capacitada na prefeitura, principalmente em relação a gestão de projetos, e uma "capacidade progressiva de gasto em gestão ambiental" decorrente da aprovação de projetos pelo Fundo Amazônia (NEVES *et al.*, 2015, p. 13). A gestão municipal que entrou em 2013 não estava preparada para ter uma agenda ambiental tão forte como a que já estava comprometida. Entrevistados da pesquisa de Neves *et al.* (2015) afirmaram que embora o governo que se elegeu não tivesse uma agenda ambiental em seus planos, essa estava entrando forçadamente, pelos recursos do Fundo Amazônia que ali estavam sendo aplicados.

Neves *et al.* (2015) também notaram conflitos que impediram a transição para um "município verde", no seminário Estratégias e Projetos para Um Município Verde, em 2012, promovido pela prefeitura que contou com “500 participantes e representantes dos governos das três esferas e do Fundo Amazônia” (p.13). O Seminário foi organizado pela prefeitura de Alta Floresta e de Carlinda, pelo IOV e pelo ICV, e contou com o apoio de diversas outras entidades e organizações. O objetivo do Seminário era consolidar o que foi conquistado no município em termos de agenda de sustentabilidade até então, que culminou na saída do município da Lista, e também dar um segundo passo em direção a uma economia mais sustentável no município (OLHAR DIRETO, 2012). Especificamente, o referido seminário tinha os seguintes objetivos: apresentar os projetos do Fundo Amazônia e as suas avaliações; entregar coletivamente os documentos de regularização ambiental e fundiária aos participantes; anunciar a saída do município da Lista de Municípios Prioritários; realizar o lançamento de um programa de pecuária integrada de baixo carbono, e de

um programa de incentivo ao pagamento por serviços ambientais (o Programa Guardiões das Águas que articula o pagamento pelo serviço de recuperação das APPs); e por fim, a assinatura do Pacto de Município Verde, que integraria e consolidaria todas essas iniciativas (OLHAR DIRETO, 2012). No entanto, Neves *et al.* (2015) identificaram que no referido seminário havia uma desconfiança por parte do poder econômico local, o sindicato rural, o setor comercial e administração local acerca da possibilidade de restringir a economia local e o avanço do cultivo de grãos com alta tecnologia em grande escala. Segundo o presidente do Conselho de Desenvolvimento da Amazônia Mato-grossense (CODAM) daquele ano, era claro que o plantio de soja transgênica utilizando agrotóxico não era sustentável, e que, portanto, a transição para um município verde implicaria na sua restrição, no entanto, isso não foi declarado abertamente. Essa questão gerava um grande desconforto dentro do CODAM, segundo Irene, pois poderia “engessar a base econômica do município”. Na Câmara de Vereadores havia dois segmentos diante de uma proposta de lei municipal contra o uso de agrotóxicos, “um que defende a base agroecológica de um município sustentável e outro que vê que se não chegar o desenvolvimento igual chegou a Lucas do Rio Verde ou Tapurá, essa região é considerada por eles como não desenvolvida” (NEVES *et al.*, 2015, p. 17). Diante desse conflito não aberto, Irene Duarte expressou a decisão de manter o município como uma incubadora de inovações ambientais, ao invés de realizar uma transição imediata, para que o movimento do município verde não acabasse completamente. Essa observação corrobora com a literatura que aponta que atores costumam adotar organizações mais estáveis para diminuir riscos em casos de conflitos (ANDERSSON, 2013). Segundo Vitória da Riva, o processo de educação ambiental é um processo “muito lento”, mas que “pelo menos a comunidade se empoderou desse processo” (NEVES *et al.*, 2015, p. 17).

Dessa forma, o pretendido “Pacto para o Município Verde” do referido seminário se transformou em “Protocolo de Construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Alta Floresta” por pressão do setor produtivo. Sob o novo nome, setores produtivos locais se somaram a autoridades estaduais e federais e firmaram o documento (NEVES *et al.*, 2015). Na prática, o pacto visou transformar regras em normas aceitas pela comunidade, de modo que no caso de descumprimento da regra o sujeito se torne suscetível a receber sanções formais e a desaprovação de outros membros do grupo (OSTROM *et al.*, 2001). Ao mesmo tempo, para que todos

concordassem com o pacto, também era necessário acolher os interesses de grupos divergentes sobre a gestão territorial (VIANA, 2017). A força tarefa para a construção do Pacto trouxe a oportunidade para enfrentar outros problemas de governança ambiental no município, como o problema das queimadas e da seca (VIANA, 2017).

5.2.2 Agendas pós-CAR

Segundo Irene, a agenda pós-CAR seria composta por um fortalecimento da agricultura familiar (NEVES *et al.*, 2015). Já em 2013, segundo ela, havia discussões sobre a agricultura familiar como base econômica do município dentro do Sindicato Rural e da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL). Em Alta Floresta havia um grupo de lojistas envolvidos com a cadeia do leite, o que segundo ela era uma relação única. Ela argumentava que a segurança alimentar não estava na soja, mas nas mãos dos pequenos e dos pecuaristas.

O governo federal estimula a agricultura familiar local por meio do repasse de verbas dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a aquisição de alimentos das escolas da rede pública. O PNAE prevê que no mínimo 30% do repasse seja destinado à aquisição de produtos da agricultura familiar. O Secretário da Agricultura identificou que o município só tinha utilizado uma mínima porcentagem até então, com 2,3% em 2011 e 3,5% em 2013, mas acreditava que era possível resolver isso facilmente, por haver muitas associações no município e uma “produção significativa”. No entanto, o secretário viu que precisaria de apoio para resolver o que caracterizou como uma “total desarticulação” (NEVES *et al.*, 2015).

Por um outro lado, surgiu a agenda da economia sustentável baseada em boas práticas agropecuárias, o que seria uma forma de conter o avanço da soja no município sem contrariar os interesses de crescimento. Segundo uma liderança do ICV, o caminho era pela economia sustentável, que no município significava a pecuária sustentável, por ser a atividade produtiva mais rentável e predominante (NEVES *et al.*, 2015). As armadilhas do modelo de conservação *land sparing* atrelados à chancela de boa governança das ONGs, que empodera as elites rurais na governança ambiental já foram apontadas no capítulo 3 (VIANA, 2017). Ao mesmo tempo, a visão de um desenvolvimento baseado em práticas agropecuárias sustentáveis poderia vir a “colidir com as facilidades abertas para a expansão da agricultura convencional baseada na soja” (NEVES *et al.*, 2015, p. 16), como foi o

caso da construção da hidrovía Teles Pires – Juruena - Tapajós, e da BR-163, na época em construção e hoje concluída. O presidente do CODAM da época ponderou que os benefícios da saída da Lista ao desenvolvimento do município tinham que ser desmistificados. É certo que houve a liberação do acesso ao crédito público, entretanto, grande parte do financiamento não é feita pelo governo, mas pelo próprio setor produtivo. A construção de infraestrutura também é um fator que poderia pesar muito mais que a saída da Lista (NEVES *et al.*, 2015).

5.2.3 Observações finais da literatura

Para construir a ação coletiva foi fundamental o envolvimento de "atores notáveis", termo cunhado por Neves *et al* (2015). Viana (2017) também usa esse termo para indicar indivíduos que, "por seus atributos e/ou trajetórias pessoais, exerceram liderança na esfera local ao motivar e conquistar o comprometimento de atores e organizações no processo" (p. 135). Em seu estudo, Viana (2017) confirma que municípios que tiveram sucesso na descentralização da gestão ambiental contaram com o apoio desses atores notáveis na elaboração e implementação de políticas locais, enquanto nos municípios que não contaram com esses atores, o processo foi "mais lento e suscetível a mudanças no ambiente político" (p. 136). Como motivos da ação desses atores estariam incentivos econômicos e institucionais, a preocupação com a autoestima do município, e interações repetidas entre os diferentes atores (ANDERSSON, 2003; NEVES *et al*, 2015; OSTROM, 2000; PUTNAM, 1996; SALOMON, 2016). Além dos atores notáveis, foi necessária a adesão das elites rurais locais, pois sem elas a "ação de muitos pode ser insuficiente" (VIANA, 2017, p.145).

A falta de capacidade local não foi o maior problema da descentralização nos municípios estudados (VIANA, 2017). O contexto da Lista desafiou os atores notáveis a estabelecer parcerias para suprir a falta de recursos financeiros, materiais, técnicos e/ou de mobilização da população. Por isso, a "capacidade de interação" foi elencada como a mais importante do processo, tanto na gestão interna quanto com atores externos. Essa noção parte do reconhecimento de que "a produção de políticas públicas envolve uma rede de múltiplos atores – autoridades locais, agências centrais, organizações da sociedade civil e setor privado – por meio de mecanismos de participação e parceria" (VIANA, 2017; p. 150). Na análise desta autora, Alta Floresta

foi um dos municípios que foram proativos na construção de parcerias e políticas locais. Municípios com maiores dimensões encontram maior dificuldade na organização de uma governança descentralizada por ter áreas protegidas com mais difícil acesso pelo governo, e contar com mais pessoas que não moram no local, além da distância dificultar a capacidade de interação.

6 EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL DE ALTA FLORESTA

Neste capítulo, apresentarei os principais resultados da pesquisa empírica sobre a evolução da governança ambiental de Alta floresta. Primeiro apresentarei as iniciativas da governança ambiental de Alta Floresta após 2012, categorizadas pelas seguintes agendas: PRODAM, pecuária, agricultura familiar, Desenvolvimento Sustentável e o Parque Estadual Cristalino I e II. Após descrever as iniciativas, os resultados, os desafios e os atores envolvidos em cada agenda, discutirei a atuação e as nuances de poder dos diferentes atores protagonistas, bem como o processo de descentralização da governança ambiental de Alta Floresta a partir da análise das entrevistas com os atores-chave.

6.1 AGENDAS

Seguindo as observações de Neves *et al* (2015), após 2012, Alta Floresta seguiu com uma agenda ambiental graças a "capacidade progressiva de gasto em gestão ambiental", atribuída à permanência de uma equipe qualificada e os recursos do Fundo Amazônia (NEVES *et al*, 2015, p. 13). A continuidade levada pelo PRODAM será discutida em detalhe nesta seção. Além do PRODAM, a agenda verde teve continuidade nas principais atividades produtivas municipais, a pecuária e a agricultura familiar, que também serão elaboradas. Além disso, o município contou com iniciativas que podem ser enquadradas dentro de uma agenda do "Desenvolvimento Sustentável", como a adoção da agenda 2030 e iniciativas por um turismo pautado pelo desenvolvimento sustentável. A disputa pela área do Parque Estadual Cristalino (PEC) I e II também será discutida, pois entra na luta de atores municipais pela conservação contra a exploração da área rica em biodiversidade.

6.1.1 PRODAM

A segunda fase do Projeto Olhos d'Água da Amazônia, aprovada em 2013, é uma das iniciativas que pautaram a continuidade à agenda ambiental após 2012. A seguinte afirmação de um ator da prefeitura dá a tônica da importância desse projeto:

"O Projeto Olhos d'Água da Amazônia veio a se constituir como uma estratégia de gestão para o poder público local. Sem o projeto, a gestão teria tido uma

trajetória completamente diferente, pois o município não teria recursos próprios para investir numa pauta ambiental de tamanha envergadura (Entrevista nº 20, Prefeitura)".

É importante notar que a primeira fase do projeto proporcionou maior prestígio e habilidades à equipe da prefeitura, além de fortalecer as parcerias com atores e entidades no âmbito da governança ambiental multiescalar. Em 2013 se iniciou a segunda fase, com um novo e maior recurso do Fundo Amazônia, que durou até 2016. De acordo com o entrevistado da prefeitura (nº 20), graças ao sucesso da primeira fase do projeto, o Fundo tinha confiança de que poderiam fazer um projeto de larga escala bem executado, e por isso concederam mais de 7 milhões ao projeto, quase 6 milhões a mais do que na primeira fase.

A fase II entra nos eixos de Monitoramento e Controle, e de Produção Sustentável dentro do âmbito de projetos do Fundo Amazônia, com um foco no segundo eixo. O objetivo declarado da segunda fase foi "apoiar a recuperação de áreas degradadas e o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis com vistas à regularização ambiental de propriedades rurais de agricultura familiar no município de Alta Floresta". Dentro do eixo de Monitoramento e Controle, o PRODAM auxiliou na recuperação de APPs degradadas, especialmente as nascentes e matas ciliares, tendo como resultado mais de 3.368 hectares de áreas recuperadas. No mesmo eixo, o projeto visou a realização de georreferenciamento de propriedades, conseguindo um total de 730 perímetros de imóveis rurais, que serviu para a atualização do CAR, que chegou a 445 propriedades, além da estruturação da plataforma de monitoramento ambiental na Secretaria de Meio Ambiente de Alta Floresta. Em sua avaliação, o referido eixo superou as expectativas de suas metas (FUNDO AMAZÔNIA, 2022).

O segundo eixo visou contribuir para a geração de renda com sustentabilidade, valorizando a floresta em pé e evitando o êxodo rural (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). Cadeias produtivas sustentáveis foram fomentadas, em particular a piscicultura, a meliponicultura, a horticultura orgânica e a pecuária. Para a piscicultura, a equipe do Projeto conseguiu uma retroescavadeira própria, para não depender da secretaria de obras (Entrevista nº 20, Prefeitura). O agricultor entrava com a contrapartida do combustível, e a equipe garantia que o tanque era licenciado, feito dentro de uma APP "legal e regular" (Entrevista nº 20, Prefeitura). O projeto conseguiu instalar 99 tanques para a criação de peixes, além de proporcionar 19 eventos de capacitação

por meio de uma parceria com uma cooperativa de produtores de piscicultura da Amazônia (Entrevista nº 20, Prefeitura).

Para a criação do meliponário municipal de abelhas sem ferrão nativas da Amazônia, a equipe conseguiu um enxame doado pela Usina Teles Pires para criar as matrizes (Entrevista nº 20, Prefeitura). Dentro do âmbito do PRODAM, foram doadas 300 caixas de abelhas para agricultores que passaram obrigatoriamente por uma formação (Entrevista nº 20, Prefeitura).

A horticultura orgânica foi estimulada a partir de 20 unidades demonstrativas com pequenos agricultores no entorno de 10 km de Alta Floresta (Entrevista 20, Prefeitura). De acordo com o entrevistado da prefeitura, foi importante entrar nas propriedades com o "slogan" de que seu objetivo era "enriquecer a propriedade do ponto de vista social, econômico e ambiental" (Entrevista 20, Prefeitura). As propriedades conseguiram a certificação de uma cooperativa, e um dos agricultores virou presidente da Associação de Produtores Orgânicos (COAF), e hoje os produtos dos agricultores são vendidos nas feiras e também nos supermercados (Entrevista nº 20, Prefeitura).

O fomento da pecuária sustentável se deu a partir da implementação de Boas Práticas Agropecuárias (BPA) em 103 propriedades rurais (Entrevista nº 20, Prefeitura). BPA foi pensando a partir da Embrapa, e é o "conjunto de princípios, práticas, tecnologias, métodos e recomendações técnicas apropriadas aos sistemas de produção de insumos, de animais e de alimentos", e tem como objetivo principal a promoção da saúde e o bem-estar de humanos e animais, além fomentar a atividade agropecuária (ICV, Programa Novo Campo, p.9). Entre as práticas, estão a gestão da propriedade, dos recursos humanos com capacitação e melhores condições de trabalho, a recuperação da pastagem, o pastejo rotacionado, e o manejo de reprodução.

Outra parte importante do eixo de Produção Sustentável foi a implementação do Programa Guardiões da Água, um programa de pagamento por serviços ambientais destinado a produtores localizados nas bacias de captação de água para o consumo no município, as bacias Mariana 1 e 2. Foram feitas várias reuniões de mobilização e informação, e os "Guardiões" receberam placas de reconhecimento (Entrevista nº 20, Prefeitura). Das 100 famílias visadas para participar do programa, 72 foram cadastradas, o que abrangeu 535 hectares. O programa durou dois anos e

realizou um pagamento total de R\$ 291,5 mil aos participantes do programa (FUNDO AMAZÔNIA, 2022).

Foram feitas diversas parcerias ao longo da elaboração e execução do PRODAM, algumas já mencionadas na descrição das atividades. A página virtual do Fundo Amazônia destaca as parcerias feitas com o Instituto Centro de Vida, o Sindicato Rural e Senar, a Unemat e a Embrapa Agrossilvipastoril de Sinop (MT) (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). No entanto, muitas outras parcerias foram mencionadas nas entrevistas, como cooperativas, a Usina Teles Pires, o Instituto de Terras do Mato Grosso (Intermat) o INCRA, etc (Entrevistas nº 16, 20). O ICV ajudou na elaboração do projeto, bem como na construção de um banco de dados digital das ações do projeto, e da plataforma de monitoramento ambiental. O Sindicato Rural e o Senar fizeram uma parceria informal para auxiliar na mobilização e nas capacitações dos produtores enquanto às atividades produtivas sustentáveis. A Unemat cooperou com a formação acadêmica em tecnologia de georreferenciamento e de boas práticas agropecuárias. A Embrapa Agrossilvipastoril de Sinop trabalhou sob um termo de parceria e validou as técnicas e atuou na formação continuada da equipe e por meio de prestação de assistência técnica (FUNDO AMAZÔNIA, 2022).

Um componente do projeto que foi considerado importante, foi o trabalho de comunicação (Entrevista nº 20, Prefeitura). Sem isso, somente os beneficiários diretos do projeto ficariam sabendo da sua existência. A prefeitura conseguiu contratar um jornalista exclusivo para o trabalho de comunicação via jornal e rádio. O projeto tinha seu próprio jornal que foi divulgado em lugares como igrejas, feiras e escolas. Também foram feitos um mural, uma página eletrônica e uma biblioteca com artigos científicos relacionados ao projeto.

Um dos indicadores da efetividade do Projeto foi a taxa de desmatamento, que aumentou entre 2013 e 2017, contrariando as expectativas. Esse aumento, de 6,8km² para 12km² não foi significativo quando comparado as taxas entre 2004 e 2009 de 232km², porém é indicativo de que as ações do projeto não foram o suficiente para combater os vetores do desmatamento (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). O trabalho feito pela prefeitura visava atender somente propriedades com 4 módulos fiscais ou menos, o que no Mato Grosso significa propriedades com 400 hectares ou menos (Entrevista nº 20). No entanto, a maioria absoluta era de 100 hectares para baixo, enquanto cerca de 80% era abaixo de 200 hectares e raríssimas eram as que tinham 400ha. Um estudo demonstrou que em 2017, o desmatamento no Mato Grosso era

feito principalmente em grandes propriedades (OKIDA, 2019). Quanto à possível perda do trabalho feito na proteção de APPs após a revisão do Novo Código Florestal em 2012, os entrevistados tiveram opiniões diferentes. Entre outros, a revisão reduziu a recomposição obrigatória da mata ciliar de 30 para 15 metros para rios com até 10 metros de largura, e permitiu a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de alguns cultivos e da pecuária em encostas de até 45 graus nas margens dos rios, desde que consolidadas até 2008. Além disso, grandes proprietários que desmataram ilegalmente até julho de 2008 poderiam converter as suas multas com reflorestamento. Essas mudanças foram vistas por diversos atores como uma anistia aos infratores. Por um lado, foi afirmado que após as mudanças institucionais, os proprietários começaram a derrubar a mata até o curso d'água, sem respeito algum às leis (Entrevistas nº 6, 16). Por outro lado, foi dito que as cercas em volta das APPs não haviam sido derrubadas (Entrevistas nº 9,12,20) por conta da conscientização da proteção contra o assoreamento, da importância da água para o gado, e do custo de derrubar as cercas e colocá-las a uma distância menor do curso d'água (Entrevista nº 20, Prefeitura).

De acordo com o relatório de avaliação do projeto pelo Fundo Amazônia, os impactos de longo prazo do projeto foram a consolidação da importância da preservação ambiental, em especial a proteção de recursos hídricos, além de fomentar as cadeias produtivas sustentáveis que hoje ainda são significativas no município (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). A mobilização, a capacitação e a demonstração de sucesso na implementação de projetos também foram elencadas como resultados de longo prazo. Esses resultados foram confirmados nas entrevistas, nas quais os entrevistados aparentaram ter um consenso sobre a importância da preservação, da mobilização, da capacitação e da demonstração na agenda ambiental municipal. O PRODAM também trouxe prestígio à equipe da prefeitura, levando a algumas premiações: o prêmio da Agência Nacional das Águas pela restauração das APPs, o prêmio do Instituto Brasileiro de Administração pela estratégia de regularização no município e, por fim, o prêmio Sebrae de Prefeito Empreendedor (Entrevistas nº 7,19, 20).

Embora o recurso para a fase II tenha se encerrado oficialmente em 2016, o projeto ainda continuou com a finalização de algumas ações até 2017 (Entrevista nº 20, Prefeitura). A prefeitura elaborou uma terceira fase do projeto, mas devido à paralisação do Fundo Amazônia provocada pelo governo federal a partir de 2019, o

município perdeu sua principal fonte de financiamento na área ambiental. A prefeitura tem buscado novas parcerias desde então, e tem continuado com as atividades que não precisam de grandes aportes de recursos (Entrevista nº 20, Prefeitura). A equipe da prefeitura buscou então outras fontes de apoio para essa nova fase. A continuidade do projeto previa a conexão de áreas preservadas por meio de corredores ecológicos, que seria feita com o apoio da Enel, empresa energética que estava construindo uma pequena central hidrelétrica em Alta Floresta. Segundo o entrevistado, a Enel tem um recurso de crédito social, e "eles estavam muito felizes em aplicar o recurso nesse projeto que dialogava com água e restauração florestal" (Entrevista nº 20, Prefeitura). No entanto, em 2021, por conta da pandemia, a Enel teve que remanejar seus recursos para a área de saúde.

A equipe continua fornecendo assistência técnica à horticultura e ao manejo de pastagem, além de possuir a retroescavadeira para o apoio a piscicultura no município. O meliponário municipal continua capacitando e doando matrizes de abelhas para produtores a cada 5 meses. Sem o recurso financeiro do PRODAM, os produtores devem levar as suas próprias caixas, que custam cada R\$ 80. Mesmo com essa contrapartida financeira, a iniciativa conta com filas de espera. No dia da entrevista, o meliponário contava com 137 caixas, sendo que 56 estavam prontas para reprodução, o que significaria que o total aumentaria em breve para 193.

Quanto ao Programa Guardiões das Águas, a equipe tem elaborado estratégias para a sua continuação. A precificação do pagamento por serviços ambientais feita pelo programa recaiu sobre os serviços hídricos, que é um tipo de serviço reconhecido pelo consumidor. Por isso, como uma estratégia de continuação do programa, a equipe da prefeitura está negociando com a concessionária de água de Alta Floresta para que a conta seja paga pelo usuário: com uma contribuição mensal de 35 ou 50 centavos do consumidor individual, ou com a contribuição de 5 reais por mês por um supermercado local já se paga o valor necessário para a manutenção do programa (Entrevista nº 20, Prefeitura). Segundo o entrevistado, o que falta é apenas a gestão do recurso financeiro, pois o patrimônio verde já ficou consolidado, com a regeneração e proteção das nascentes. O programa também já é consolidado por lei, pois caso contrário não seria possível efetuar o pagamento a partir da prefeitura. Segundo o entrevistado, quando o programa acabou, as cercas e a proteção não foram retiradas das APPs, pois o produtor perderia o direito ao PSA posteriormente, além de que retirar a cerca carrega um próprio custo.

Por último, fora do âmbito do PRODAM, mas coerente com o sucesso da preservação das APPs, foi a institucionalização do programa Adote uma Nascente que visa a recuperação e preservação de nascentes e matas ciliares dentro do perímetro urbano, a partir de parcerias com o setor privado ou terceiro setor (LEAL, 2020). Voluntários padrinhos fazem uma parceria com o poder público para "adotar" uma nascente, apoiando os voluntários adotantes que farão o serviço de preservação, com materiais e/ou insumos. No momento da "adoção" é feita uma celebração pelo poder público com a participação da sociedade civil, que se assemelha a um batismo (Entrevista nº 20, Prefeitura). A iniciativa conta com mais de 28 organizações envolvidas (LEAL, 2020).

6.1.2 Pecuária

Seguindo a tendência percebida por Viana (2017), a adoção do modelo de conservação *land sparing* ocorreu com o auxílio de ONGs, no caso de Alta Floresta principalmente pelo ICV. O trabalho de implementação das Boas Práticas Agropecuárias do ICV veio em decorrência da saída da Lista, como já havia apontado Neves *et al* (2015). Tendo em vista a correlação entre o avanço da agropecuária e o desmatamento, e a projeção de crescimento do setor, o ICV se dedicou a auxiliar o processo de "verticalização", ou intensificação, da produção pecuária para evitar novas aberturas de pastagem. Segundo Marcuzzo (2015), o tipo de pecuária praticada em Mato Grosso ainda "levava pouco em consideração as tecnologias disponíveis" (MARCUIZZO, 2015, p. 6). Em 2012, o ICV promoveu as boas práticas com o Projeto Pecuária Integrada de Baixo Carbono, visando "reduzir a pressão sobre a Floresta Amazônica, melhorar a produtividade, a qualidade da produção aliada à sustentabilidade socioambiental e fortalecer a economia local" (MARCUIZZO, 2015, p. 36). Os selecionados do projeto piloto do ICV eram pessoas que estavam "bastante envolvidas com a questão de tirar Alta Floresta da Lista", como um ex-presidente do Sindicato Patronal Rural (Entrevista nº 8, Pecuárta). Em 2015, o ICV lançou o Programa Novo Campo, tendo como meta alcançar 300 propriedades nos primeiros dois anos. Enquanto o trabalho da prefeitura visava apenas agricultores familiares, o Programa Novo Campo também atendeu aos médios produtores. A partir desse programa surgiu a empresa Pecuária Sustentável na Amazônia (PECSA), que poderia

também prestar serviços da mesma espécie para grandes produtores (Entrevistas 8, 17).

O Programa Novo Campo fez parcerias estratégicas com o setor privado, o setor público e o terceiro setor (MARCUIZZO, 2015). A Embrapa participava com supervisão técnica e pesquisa, o Instituto Internacional para Sustentabilidade (IIS) gerava modelos e indicadores econômicos, além de mecanismos de financiamento e elaboração de um plano estratégico para o uso sustentável da terra em Alta Floresta. A Fundação *Solidaridad*, uma organização internacional da sociedade civil que busca fomentar uma economia sustentável por meio de soluções inovadoras, auxiliou com a construção da abordagem de sustentabilidade territorial integrada com cadeias globais de commodities agropecuárias. O Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) implantou o Protocolo de Gases de Efeito Estufa nas fazendas participantes e trouxe uma solução para a rastreabilidade do gado e da carne. Os sindicatos rurais de Alta Floresta e de Cotriguaçu auxiliaram na mobilização dos produtores, e o Frigorífico JBS trabalhou no desenvolvimento de protocolos de bonificação (embora sem sucesso). O apoio financeiro veio do Fundo Vale, Fundação Moore, Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável (GTPS) e Cooperação da Noruega (Norad). Dessas parcerias se destaca o Grupo de Trabalho Pecuária Sustentável (GTPS), uma aliança entre produtores, indústria, varejo, bancos, ONGs e o setor de serviços, em prol de encontrar soluções locais para tornar a pecuária mais sustentável e eficiente. Segundo o ICV, a própria agricultura depende da intensificação da pecuária (MARCUIZZO, 2015).

O programa alcançou as suas metas, e hoje “a região toda” faz uso das boas práticas agropecuárias (Entrevistas nº 8, 9, 21). Hoje o Programa Novo Campo está em uma região maior, no Portal da Amazônia, o que demonstra como Alta Floresta funcionou como um polo difusor (Entrevista 8). O trabalho atual envolve o auxílio para o acesso a crédito, tendo como parceiro o Sicred, pois o crédito é tende a ser facilitado para o produtor de grãos, e dificultado para o pecuarista (Entrevistas nº 8, 9). A remoção de embargos, por meio da readequação ambiental, e a elaboração de projetos técnicos, ambas estratégias ICV, aumentam as chances de acesso ao crédito (Entrevista nº 8).

A JBS apoiou o programa, como um modelo que gostaria de incentivar, pois o mercado exigiria uma série de atributos da carne, como a responsabilidade socioambiental e a qualidade do produto. A JBS seria um parceiro para buscar novos

parceiros comerciais, que estivessem em busca de um produto feito de maneira diferenciada. Desde o TAC dos frigoríficos, a JBS precisa atender aos critérios socioambientais, o que significa que seus fornecedores não podem “ter desmatado depois de 2008, não [podem] estar embargado[s] pelo Ibama nem constar na lista do trabalho escravo, além da[s] propriedade[s] não [poder] estar dentro de Unidades de Conservação ou Terras Indígenas” (MARCUIZZO, 2015, p. 46). Embora o documento elaborado pelo ICV sobre o referido programa tenha mencionado os protocolos e a exigência do consumidor, esses não foram percebidos nas entrevistas. Os pecuaristas não perceberam na prática os incentivos econômicos, nem a exigência do mercado consumidor (Entrevistas nº 8, 9).

A equipe do referido programa pretendia fazer “uma bonificação, uma certificação dessas boas práticas”, mas não teve êxito (Entrevista nº 8). O mercado não premia as boas práticas agropecuárias, pois a carne é uma commodity, exceto em pequenos nichos de mercado, pela qualidade, pela maciez ou melhor idade, mas “mesmo assim não é uma coisa gigantesca” (Entrevista nº 8). Um médio produtor reclamou que quando tinha a PECSA, “era bom, porque comprava direto do produtor” (Entrevista nº 9). Agora pela JBS não tem os programas de protocolo, que existem no Mato Grosso do Sul, que valorizam o gado de qualidade. O grande produtor tem privilégios na JBS, pois mesmo que suas propriedades se encontram mais distantes do frigorífico, eles pagam o mesmo frete que ele, e também passam o gado sem qualidade pelo mesmo preço que o dele (Entrevista nº 9). Isso indica que o grande produtor não precisa ter as mesmas preocupações com a sustentabilidade que o médio produtor que aderiu ao programa.

Ao mesmo tempo, o produtor que investe nas melhores práticas tem um retorno para “dentro da porteira”, pelo tratamento digno dos funcionários e dos animais (Entrevista nº 8). Os entrevistados demonstraram um certo orgulho, pelo reconhecimento internacional e pelo prestígio de ter tido o Mac Donald’s comprando carne da Amazônia (Entrevistas nº 9, 10, 11, 12, 13). Por exemplo, um grande produtor me mostrou um caderno com relatos e colagens de fotografias e reportagens de jornal e revistas dessa época, com orgulho do trabalho feito (notas de pesquisa). Também ficou marcada a importância da preservação das APPs, demonstrada por todos os entrevistados do setor, e em bem menor grau também em relação a importância das Reservas Legais.

Os relatos das entrevistas corroboram a tese de Viana (2017), de que o modelo de intensificação da agropecuária beneficiou as elites rurais locais. Além dos argumentos apontados no capítulo 3, a intensificação não conseguiu conter a “chegada da soja” no município. Um pecuarista relata a sua expectativa sobre o avanço da cultura de grãos:

“Aqui em Alta Floresta, a 30 km, tem armazém sendo montado, 3 no mesmo lugar. Está muito rápido essa mudança, né? Asfaltamento, estradas, infraestrutura, logística. Está muito rápido a mudança. Uma boa parte das áreas de pastagens vão ser convertidos para agricultura. Isso tem impacto nas outras atividades, até sobre a própria agricultura familiar, até pela especulação da Terra, porque hoje você pega qualquer área de 10 alqueires, por exemplo, vale 1 milhão e meio, então tem uma pressão muito forte. (Entrevista nº 9, Médio Pecuarista)”

Ao invés de conter o avanço da cultura de grãos, e todas as consequências citadas pelo entrevistado (nº 9), a intensificação tem proporcionado uma segurança econômica para grandes empresários que querem se aventurar na agricultura que aporta maiores riscos econômicos (RODRIGUES, 2019). Em 2019, o município representava 2% da produção de soja da região Norte, enquanto também possui o terceiro maior rebanho do estado (RODRIGUES, 2019). Já a pecuária leiteira, praticada em pequenas propriedades, diminuiu significativamente, em torno de 10 mil litros a menos por dia (Entrevista nº24). Os maiores motivos são a expansão da fronteira agrícola (conversão de pasto em culturas de soja e milho), o preço baixo do leite, e o envelhecimento no campo (Entrevista nº24).

6.1.3 Agricultura Familiar

Segundo uma das pessoas entrevistadas, a verdadeira continuidade da agenda ambiental municipal nos últimos anos tem se tornado a valorização da agricultura familiar sustentável, seguindo a tendência do sul do país (Entrevista nº18). Essa valorização é principalmente fruto do trabalho do terceiro setor (Entrevista nº18). A abrangência da atuação das organizações da sociedade civil é regional, mas sempre contempla o município de Alta Floresta, que também é o local da sede de algumas destas organizações. Como foi recorrentemente afirmado nas entrevistas, o município é um polo difusor de inovações ambientais.

Antes de 2012, o IOV já trabalhava com o fortalecimento da agricultura familiar e a recuperação de áreas degradadas por meio da difusão de sistemas agroflorestais (SAFs), a estruturação de canais de comercialização de produtos e sementes e a realização de pesquisas aplicadas, por meio do Projeto Sementes do Portal no território Portal da Amazônia (Entrevistas nº 3,4,22). Em 2013 a primeira fase do projeto, apoiado pelo Fundo Amazônia, foi concluída, e no mesmo ano uma segunda fase foi aprovada, terminando somente em 2019. Como principais resultados das duas fases foi citada a recuperação de 2750 hectares de áreas degradadas com o plantio de SAFs, atingindo 1500 famílias, sendo 47% dos participantes mulheres (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). Também foi citada a formação e o suporte da Rede de Sementes Portal da Amazônia, que hoje funciona independente do IOV (Entrevista nº 22, IOV). A organização forneceu assistência técnica aos coletores, além de apoiar a sua inscrição no Registro Nacional de Sementes e Mudanças (Renasem), para a sua habilitação perante o MAPA para exercer a atividade de coletores e produtores de sementes (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). Além da assistência técnica, o projeto promoveu diversos tipos de capacitações, como oficinas e cursos de plantios de SAFs, sistemas silvipastoris, produção de frutas desidratadas e artesanato com fibras, entre outros. Outro resultado importante foi a receita de R\$ 6,9 milhões obtida pela comercialização de produtos da agricultura familiar, por meio da implantação de feiras municipais e pela ampliação do acesso dos agricultores ao mercado de compras governamentais- o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)- além da articulação e acesso a mercados dos grupos de coletores pela estruturação da referida Rede (FUNDO AMAZÔNIA, 2022).

O Projeto também formou o Centro de Pesquisas em Agroflorestas, com o objetivo de gerar conhecimentos sobre economia agroflorestal (em 2014) para o fortalecimento das cadeias de valor agroflorestal, com mais de 60 pesquisadores envolvidos (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). Outro elemento importante ressaltado nas entrevistas foi o princípio participativo, visível a partir do estabelecimento de Conselhos locais responsáveis pela gestão local dos projetos, e da criação de uma rede de comunicadores, jovens das comunidades, entre os grupos participantes (Entrevistas nº 3,4,22). Os jovens eram responsáveis por criar materiais de comunicação, tendo como uma ferramenta importante o jornal "Muvucando" que divulgou 23 edições com uma tiragem de cerca de 1.500 exemplares cada. Entre as

parcerias, o IOV citou a Comissão Pastoral da Terra, o Movimento de Mulheres Camponesas e o Herbário da Amazônia Meridional.

O IOV passou dois anos construindo a fase 3 do projeto, que não teve continuação devido a interrupção do apoio do Fundo Amazônia (Entrevista nº 4, 22). O IOV havia criado em 2009 o Banco Raíz para fornecer uma possibilidade de crédito rural para famílias que por diversos motivos não conseguiam pelo PRONAF. Atualmente a Oscip faz parceria com o REM e a estatal francesa ONF (Escritório Nacional das Florestas) (Entrevista nº 4, IOV). O IOV fez parceria com o REM para apoiar a produção, transformação e comercialização de alimentos agroecológicos. Por exemplo, desde 2021, o Banco Raiz liberou quase meio milhão em investimentos (CAMILO, 2022). O IOV também continua com um trabalho de articulação com mulheres de fibra e o Sistema de Comercialização Solidária da agricultura familiar SISCOS (Entrevista nº 22, IOV).

Alguns membros do ICV indicaram que até 2017, o instituto ainda tinha um foco grande no CAR, e também na estruturação de governança ambiental descentralizada dentro do Programa Municípios Sustentáveis (PMS). No âmbito do PMS, o ICV atuava diretamente com as prefeituras, instituindo e fortalecendo os Conselhos Municipais e convencendo o chefe executivo assinasse um termo de compromisso com o desenvolvimento sustentável do município (Entrevista nº 21, ICV). Depois disso o trabalho tem sido muito mais voltado à agricultura familiar. Essa guinada foi relacionada às mudanças de prioridades de políticas públicas no nível estadual (Entrevista nº 16, ICV). Embora o PMS nunca tenha deixado de existir oficialmente, ele praticamente foi extinto, dando o lugar de destaque ao PCI.

Em 2018 o Instituto aprovou um projeto pelo Fundo Amazônia para a valorização de cadeias socioprodutivas amazônicas, também atuando em um nível territorial. O projeto, ainda em fase de implementação, tem objetivos similares aos do projeto Sementes do Portal da Amazônia, como a geração de renda vinculada a produção agroecológica que diminui a pressão sobre os recursos naturais, a partir das cadeias produtivas de leite, castanha do Brasil, babaçu, hortifrutigranjeiros, café e cacau (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). Dentro das atividades já realizadas, estão, entre outras, ações voltadas para o fortalecimento do associativismo, assessoria jurídica, administrativa e contábil de organizações, apoio à regularização de empreendimentos e à comercialização com ênfase na gestão de vendas, a criação de um arranjo de comercialização chamado de "Rota Local" e a constituição da Rede de Produção

Orgânica da Amazônia Mato-grossense (REPOAMA) para a realização da certificação orgânica junto ao Mapa. O projeto também fez parceria com o IOV, a Universidade de Florida e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) na agenda de pesquisa. Por final, o projeto também atua no tema de políticas públicas.

O ICV também promoveu um encontro da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários (SEAF) com gestores e técnicos municipais da agricultura familiar dos municípios de atuação do projeto, além da inserção de três associações parceiras no Conselho Municipal de Meio Ambiente (Condeama) de Alta Floresta (FUNDO AMAZÔNIA, 2022). Também foi realizado o diagnóstico dos conselhos municipais de meio ambiente e de desenvolvimento rural de cinco municípios e a reformulação do Conselho de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Alta Floresta com aprovação da nova lei municipal e reativação do mesmo. De forma estratégica, o projeto vem participando das reuniões do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e fomentou a criação da comissão de tratativas de assuntos fiscais da agricultura familiar de Mato Grosso, com a finalidade de articular e consolidar uma proposta para facilitar a regularização fiscal, incluindo a atualização e criação de mecanismos fiscais simplificados e reduzir ou isentar a carga tributária que incide sobre a agricultura familiar mato-grossense (FUNDO AMAZÔNIA, 2022).

Esses desdobramentos dos últimos anos se refletiram na institucionalização de um Plano municipal da agricultura familiar em 2022, que contou com apoio das entidades em sua elaboração participativa. Ademais, o ICV ofereceu consultoria para a inclusão participativa de agricultores familiares do município na elaboração do plano.

Apesar de todo o trabalho das OSCs para o fortalecimento da agricultura familiar pela produção e comercialização de produtos sustentáveis, o município não conseguiu atingir o percentual mínimo de 30% dos recursos do PNAE nos últimos anos. De acordo com as informações repassadas pelo atual secretário de agricultura, a média do percentual atingido ao longo dos anos desde 2017 foi de 17%. Neves *et al* (2015) também já tinha relatado o mesmo problema. No entanto, o secretário relatou já terem fechado 32%, e que tem a perspectiva de atingirem cerca de 65% ainda no ano de 2022.

6.1.4 Agendas do Desenvolvimento Sustentável

Em 2018 foi assinado um Acordo de Cooperação para a Parceria para o Desenvolvimento entre as cidades de Eschweiler (Alemanha) e Alta Floresta, fruto de um trabalho de dois anos a partir da iniciativa de uma empresária local (LIMA, 2018; Entrevista nº 7). Dentre os objetivos do Acordo está a troca de conhecimentos e experiências no âmbito do desenvolvimento sustentável; a elaboração e execução de projetos nas áreas de preservação ambiental, segurança climática, uso sustentável de recursos naturais, energias renováveis, e inclusão social e comercialização equitativa e solidária; e a sustentabilidade das relações econômicas no longo prazo (LIMA, 2018). Ao firmar a parceria com Alta Floresta, Eschweiler atingiu a sua última meta dentro do quadro dos ODS, ganhando assim um prêmio de cerca de 40 mil euros para criar um fundo e aplicar recursos em termos de parcerias (Entrevista nº 7).

Em 2019, em decorrência desse acordo, a prefeitura lançou a Agenda 2030, um programa orientador de políticas públicas para assegurar o desenvolvimento sustentável, com uma lista de tarefas a serem cumpridas pelo poder público, pela sociedade civil, e pelo setor privado (ASCOM ALTA FLORESTA, 2019). Tudo isso aconteceu na gestão do prefeito Asiel Bezerra, que foi conhecida por ser menos aberta às questões ambientais. No entanto, a referida empresária mantinha boas relações com o prefeito, indicando mais uma vez a importância das relações sociais para a construção de agendas locais. Embora isso tenha sido fruto de apenas uma *atriz* municipal engajada, hoje ela atua em conjunto com outros atores, os “filhos de Alta Floresta”, que saíram do município para se capacitar com cursos de mestrado e doutorado, e voltaram com a intenção de promover o desenvolvimento sustentável no município. Os referidos atores estão estruturando uma organização da sociedade civil chamada *AmazonLab* que irá focar em “inteligência territorial” e capital social para desenvolver um melhor aproveitamento do território, como no fomento do ecoturismo, já contando com essa parceria realizada a partir de relações paradiplomáticas. (Entrevista nº 7).

Em 2022, a prefeitura lançou na Conferência de Resultados das Cooperações Municipais para Sustentabilidade, na Costa Rica, um projeto de construção de um parque urbano que “contempla um complexo de educação com centro de formação para professores e iniciativas ambientais, com alternativas para promover a sustentabilidade e uma torre de observação de pássaros, além de um lago e espaços

para comercialização de produtos” (ASCOM ALTA FLORESTA, 2022). O município já conta com um parque urbano que resultou da Agenda 2030.

Em 2021 foi aprovada a primeira Política Municipal de Turismo. Entre seus objetivos principais está a orientação de ações de governança, do setor público em parceria com a iniciativa privada representada pelo Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), e de ações de entidades vinculadas ao setor de turismo e organizações do terceiro setor que assegurem o desenvolvimento sustentável do setor. Os princípios orientadores se guiam pelo objetivo de conservação do meio ambiente e a inclusão social da população de Alta Floresta (Entrevista nº 23). Embora o município já tenha uma história de mais de duas décadas de ecoturismo, as condições políticas anteriores não foram favoráveis à estruturação de uma política municipal. O município também conta com turismo de pesca, e turismo rural e gastronômico. As reuniões do COMTUR também tinham sido esparsas, fechadas e pouco transparentes nos últimos anos (Entrevista nº 7, 23). A troca de gestão e de lideranças no poder público está abrindo mais espaço para transformações, mesmo que com resistência (Entrevista nº 23). Isso pode ser visível a partir da inclusão de novos participantes, representantes do turismo rural, no Conselho, bem como na decisão de se tomar um posicionamento frente a defesa do Parque Estadual Cristalino I e II.

6.1.5 O Parque Estadual Cristalino I e II

O Parque Estadual Cristalino II possui 118.000 hectares, abriga 850 espécies de aves, 43 de répteis, 36 de mamíferos, 29 de anfíbios e 16 diferentes tipos de peixe, contém seis comunidades naturais, e é considerado um dos mais ricos em biodiversidade da Amazônia brasileira. O Parque foi criado em 2000 por meio de um trabalho de cooperação entre a SEMA-MT e empresários locais (KUCZACH, 2022). A parte II do parque foi criada em 2001, e ambas as partes se enquadram dentro da categoria de UCs que deveria estar aberta para a visitação pública para atividades de ecoturismo e educação ambiental. No entanto, o parque como um todo “nunca saiu do papel” (Entrevistas nº 18, 23). O Parque tem dois planos de manejo aprovados, o primeiro foi discutido por “cerca de uma década e teve a participação de várias instituições locais e internacionais que atuam na região” (KUCZACH, 2022). O PEC é visto como um cinturão de proteção do avanço da fronteira agrícola por organizações da sociedade civil (ALTINO, 2022). No entanto, desde a sua criação, o

parque nunca deixou de sofrer ameaças, seja por invasões, por desmatamento ilegal ou por pressões para a sua redução. Segundo uma entrevista (nº 23), poucos dias após a promulgação da sentença da criação da parte II, foi colocado fogo na área e foram feitos vários pedidos de mineração no local.

A pressão pela redução do parque segue a estratégia de judicialização que foi mencionada por diversos estudos sobre o desmantelamento da política ambiental brasileira (Capítulo 4 desta dissertação). A empresa Sociedade Comercia e Agropecuária Triângulo LTDA, já em 2011, logo após ter um pedido de licenciamento negado pela SEMA-MT, protocolou uma ação declaratória pela nulidade do decreto de criação contra o estado de Mato Grosso, por não ter realizado a obrigatória consulta pública ao criar a área protegida, conforme a lei federal pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação. (HOFMEISTER e CAMPOS, 2022). A depender da UC, a audiência pública se torna dispensável, por meio de um precedente no STJ. A ação declaratória foi negada em 1ª e 2ª instância, e foi recorrida ao STJ, devolvendo o processo para o TJMT onde foi votado pela anulação do decreto. No final de 2021 o decreto da criação do parque foi anulado pelo TJ-MT. O Governo estadual não recorreu dentro do prazo legal, porém foi pressionado por mais de 45 organizações brasileiras, que entenderam que deixar essa decisão passar “abre um precedente para outras 18 Unidades de Conservação estaduais” que estão tendo sua existência questionada “por interesses privados” (HOFMEISTER e CAMPOS, 2022). As entidades ainda argumentaram dentro do discurso que prevalece no Mato Grosso:

“Com isso, o Estado de Mato Grosso perderia 1,38 milhões de hectares de áreas protegidas, colocando em xeque os seus compromissos internacionais de redução de emissão de carbono, a credibilidade dos seus posicionamentos quanto à sustentabilidade do estado e os fluxos de recursos para o desenvolvimento de baixo carbono e a modernização das práticas agropecuária” (OBSERVA-MT, 2022).

Junto a essa pressão foi reconhecido um erro processual pelo MPE, que acabou suspendendo a decisão judicial em agosto de 2022, porém, o caso ainda está aberto (MELLO, 2022). Além da falta de manifestação do estado de Mato Grosso, o governador Mauro Mendes criticou a forma de criação do parque em uma sabatina no período eleitoral. O governador citou um número muito alto de indenizações por causa de desapropriações associadas ao PEC sem se basear em dados concretos

(ALTINO, 2022). Há muitos casos de ações na Justiça estadual e federal de pessoas que alegam ter propriedades de terra dentro do perímetro do parque, no entanto, a titularidade dessas terras já foi questionada pela União durante a criação do parque. O MPF pediu anulação de cinco matrículas de propriedades, que juntas somam 10 mil hectares. Segundo procuradores, “forças poderosas, confiando na impunidade, ousaram astuciosamente apropriar-se daquela porção de terra pública integrante do patrimônio da União” (ALTINO, 2022).

Segundo Mello (2022), “a trajetória do Parque Cristalino II mostra bem a dinâmica de poder entre as forças políticas e econômicas do MT”. Por trás de diversos das investidas judiciais contra o PEC, está a família Junqueira-Viacava, que enfrenta acusações do MPF de comandar uma quadrilha voltada à exploração ilegal e grilagem na Amazônia. A família foi multada por desmatamento ilegal na área do PEC em 2005, em 2006, e novamente em 2020, com multas milionárias. Antônio José Rossi Junqueira Vilela, ou "Jotinha", foi considerado o maior desmatador individual na Amazônia, desde que foi possível o monitoramento do desmatamento da região, em um estudo do Instituto Socioambiental (ISA) de 2017. Em 2012 o Ministério Público alegou que "Jotinha" pretendia implantar uma Pequena Central Hidrelétrica na UC (HOFMEISTER e CAMPOS, 2022). Em 2014, foi articulada nos “bastidores” uma abertura para a implementação de hidrelétricas, pastagens, áreas de mineração e linhas de transmissão de energia no entorno imediato do parque (KUCZACH, 2022). Essa nova constituição do Plano de Manejo, que havia sido construído de maneira participativa durante cerca de uma década, foi apresentada sem a convocação das organizações conservacionistas que fizeram parte da construção do plano de manejo e do conselho consultivo (KUCZACH, 2022). Essa situação exemplifica o que foi relatado em uma entrevista, “na nossa frente falam que temos um consenso, mas nos bastidores articulam golpes” (Entrevista nº 17). Diante dessa situação, o Superintendente da SEMA-MT declarou a intenção de “atualizar as regras de uso e ocupação do entorno do parque, para não travar o desenvolvimento econômico da região” a pedido de prefeituras e empresas interessadas em investir na região (HOFMEISTER e CAMPOS, 2022). Em outras palavras, alterar as restrições para liberar o entorno da UC para a implantação de hidrelétricas, linhas de transmissão de energia, pastagens e áreas de mineração. Em 2016, a família “plantava soja, milho e arroz na área” (HOFMEISTER e CAMPOS, 2022). A família abriu mais um processo

em 2016, pedindo a anulação do parque, sob um CNPJ diferente, da Sociedade Comercial AJJ Ltda.

A inércia do Estado, adicionada à falta de fiscalização e repressão, pode se tornar uma autorização tácita de exploração (ALTINO, 2022). Esses acontecimentos tiveram um efeito prático de deslegitimação da área do PEC como unidade de conservação protegida pelo Estado, se tornando um caso exemplar de como a grilagem avança por cima de UCs e TIs. No período entre a anulação do decreto da criação do parque e a suspensão da decisão, foram desmatados 900 hectares (ALTINO, 2022). Em 2022, houve um aumento significativo de pedidos de autorização de pesquisa e exploração de ouro, cobre e manganês nas áreas do PEC. Foram 61 requerimentos em um ano contra 27 pedidos semelhantes que foram feitos desde a criação do parque (ALTINO, 2022). O CAR também está sendo usado como instrumento de legitimação da ilegalidade. Há 48 CARs que tem sobreposição com a área do PEC II, sendo que 24 das propriedades têm 80% ou mais de sua área dentro da UC (ALTINO, 2022). O poder público deveria indeferir esses cadastros baseados em autodeclarações, no entanto, entre essas propriedades, sete conseguiram Autorizações Provisórias de Funcionamento (AFPs), obrigatórias para a realização de atividades produtoras na propriedade. A estratégia de algumas propriedades que incidem dentro da área do parque foi declarar a APF em um polígono fora dos limites do parque (ALTINO, 2022).

6.2 NUANCES DO PODER DOS ATORES PROTAGONISTAS

Cada agenda discutida foi associada a diferentes atores locais e as suas parcerias. Esta seção discute de forma mais profunda a atuação e as nuances do poder dos atores protagonistas da governança ambiental do município: as organizações da sociedade civil, a prefeitura e as elites rurais locais. Por fim, esta seção discute as relações de poder na governança local utilizando o conceito de elites.

6.2.1 Organizações da Sociedade Civil

As OSCs foram importantes para dar continuidade à governança ambiental municipal, pois aprovaram projetos pelo Fundo Amazônia, forneceram apoio técnico

à prefeitura, e ampliaram a sua atuação nas arenas participativas, como nos Conselhos Municipais, pressionando pela construção de agendas voltadas à conservação ambiental (como na defesa do PEC II), além de levar “essa visão aos grupos que apoiam” (Entrevista nº 22). Entrevistados do IOV e do ICV ressaltaram a importância de dar continuidade aos trabalhos iniciados com as famílias e comunidades mesmo em circunstâncias adversas. Com a cessão do apoio do Fundo Amazônia, o IOV teve a sua equipe reduzida de 25 para cerca de 6 membros, o que fez com que tivessem que se concentrar na execução de projetos, se envolvendo menos com a governança municipal (Entrevista nº 4). Ainda assim, os membros do IOV não deixam de participar de diversos Conselhos Municipais (Entrevista nº 22).

Um exemplo claro do papel das OSCs na governança ambiental local foi a elaboração participativa do Plano Municipal de Agricultura Familiar, que contou, além da participação das próprias entidades, com uma consultoria do ICV para estender a participação até os agricultores familiares (ASCOM ICV, 2022, Entrevista nº 24). Esse exemplo também demonstra que sem recursos e expertise não teria sido possível uma institucionalização participativa da política municipal, ou seja, uma elaboração de normas e objetivos que respondessem aos interesses locais.

Como foi apontado no Referencial Teórico, a descentralização protagonizada por ONGs poderia ser anti-democrática, por elas terem mecanismos difusos de *accountability*, além de serem pautadas por grupos de interesse e não pelo público geral (RIBOT, 2007). No entanto, como foi demonstrado nos capítulos anteriores, quando se trata do padrão de uso do solo da Amazônia mato-grossense, são os interesses das elites que prevalecem nas políticas públicas, e não se pode confiar que os governos locais irão responder às demandas locais de forma socialmente justa. Já as OSCs estudadas dão forte ênfase à participação social. A atuação do IOV tem como abordagem principal o estímulo à organização social de comunidades e à participação civil, e, de acordo com os entrevistados, um dos maiores desafios é encontrar editais de projetos que conversem com essa abordagem. A abordagem do ICV, de trabalhar com assistência técnica a partir da demanda dos agricultores, foi apontada como um diferencial em comparação com o trabalho feito pelo poder público. Essa abordagem se evidencia pelos produtos gerados pelos grupos que elas apoiam (como os jornais “Muvucando” do IOV), relatórios e estudos. No entanto, também foi afirmado que falta no setor público, mas também nas OSCs, formação

sobre gestão participativa, o que é uma afirmação difícil de ser avaliada pelo escopo deste estudo.

É preciso ter cautela ao afirmar que as OSCs promovem uma governança que responde às demandas locais sem uma avaliação rigorosa da participação social. No entanto, também não se pode afirmar que esse tipo de trabalho não foi realizado. Por um lado, o comum interesse principal de ONGs ambientais pelo tema do desmatamento viabilizou parcerias com os setores do agronegócio (como no Programa Novo Campo), deixando de lado críticas de outras consequências da produção (STEWART, 2007), como a expropriação de pequenos produtores de suas terras. Por outro lado, a crescente ênfase no trabalho com a agricultura familiar demonstra que OSCs têm ao menos a intenção de responder às demandas da população local, promover a participação civil e conter o êxodo rural. Essa atuação também reflete a crescente preocupação com o fortalecimento de bases econômicas alternativas que valorizam a floresta em pé na Amazônia.

Outro aspecto importante das OSCs é a conexão com as universidades, e as suas capacidades técnica e de interação. Como destacou Viana (2017), podem até faltar recursos financeiros e materiais, mas os recursos humanos e a capacidade de construir parcerias são mais imprescindíveis. As OSCs entrevistadas tendem a fazer mais parcerias em outras escalas do que entre si, sendo essas parcerias importantes para a captação de recursos, financeiros, humanos ou técnicos, para a execução de seus projetos e a sua sobrevivência.

6.2.2 A prefeitura

Os atores protagonistas do setor público são atores notáveis que estão ativamente engajados com a questão socioambiental no município. Um fator apontado como importante para a continuidade da agenda verde municipal foi a permanência da equipe que esteve envolvida nos esforços municipais de sair da Lista (Entrevistas nº 5, 6, 11, 13, 16, 18). A troca de gestão municipal pode influenciar na continuidade por meio da exoneração e nomeação de cargos públicos, da extinção de secretarias ou de sua transferência para dentro de pastas menores, o que em níveis mais altos de governo foi visto como formas de desmantelamento de políticas. Em Alta Floresta isso ocorreu de certa forma após a gestão de Maria Izaura, na qual

alguns membros foram exonerados (mas depois resgatados) e na qual a Secretaria de Meio Ambiente foi rebaixada à condição de Diretoria (Entrevistas nº 19, 20).

Como Neves *et al* (2015) já havia relatado, a equipe da prefeitura foi capacitada para captar e utilizar recursos para a gestão ambiental municipal. É notável o quanto a equipe da prefeitura se organizou de forma a acumular diversos tipos de apoio para continuar o seu trabalho. Isso definitivamente não se limita somente à captação de recursos financeiros. A equipe trabalhou com capacitação e teve um excelente desempenho na implementação do PRODAM, recebendo reconhecimento e prestígio para além das fronteiras municipais. Mesmo com a eleição de uma nova gestão municipal, que segundo Neves *et al* (2015) não dava a mesma importância à pauta ambiental, se manteve a coordenação do projeto dentro da diretoria. A ex-secretária de meio ambiente foi exonerada por não fazer parte do grupo político da nova gestão, mas relata que insistiu pessoalmente para que a equipe técnica fosse mantida, por conta da importância de se ter pessoas capacitadas nas funções. E de fato, em 2013 já tinha sido aprovado a fase II do PRODAM, com um recurso quase 7 vezes maior. A força do referido projeto dentro de uma pequena diretoria foi tão grande, que quando o projeto acabou, a equipe continuou implementando alguns eixos, além de dar conta de outras pautas, como o Programa Adote uma Nascente. O prefeito, que não tinha tanta preocupação ambiental, recebeu o Prêmio “Prefeito Empreendedor” da Sebrae por conta dos projetos executados pela equipe. Os entrevistados relatam que o prefeito havia exonerado membros da equipe, mas que os “resgatou” após um tempo.

A firmação da parceria com a cidade de Eschweiler também aconteceu durante a gestão do mesmo prefeito. Uma empresária local conseguiu ir para a Alemanha com seus próprios recursos para falar dos projetos socioambientais de Alta Floresta em conferências internacionais, e, como tinha boas relações com o prefeito, conseguiu ter o aval para a construção oficial da parceria que já havia conquistado. Ela também relatou “sempre levar” alguém da equipe técnica da prefeitura quando ia para a Alemanha, pois ela não possuía todo o conhecimento para o necessário convencimento de que Alta Floresta era um município pautado pelo desenvolvimento sustentável. Esse é mais um exemplo de como se circundou uma força política que poderia ter minado as ambições de sustentabilidade no município.

Atualmente, com a eleição de um prefeito que fez parte da equipe que levou o município a sair da Lista, todos entrevistados engajados com a questão ambiental

enxergam uma janela de oportunidade para alavancar a questão da sustentabilidade municipal. Os entrevistados mencionam que há “abertura”, e que é um “prefeito que entende as questões ambientais” (Entrevistados nº 4, 6, 13, 16, 19, 20, 22, 24). O fato de que o prefeito é um médio agricultor é ainda mais louvável, segundo os entrevistados, pois ele é capaz de fazer uma ponte entre os atores preocupados com a questão ambiental e os médios e grandes produtores. Na entrevista com o prefeito atual ficou evidente que ele trata as questões ambientais com um viés de crescimento econômico, no entanto, em relação ao último prefeito, isso é uma abertura muito maior. Alguns relatos apontaram para a “inércia” do ex-prefeito (Entrevistas nº 2, 3, 5, 6, 16, 24), o que em si demonstra seu conservadorismo meio a efervescência de atores inovadores que haviam acabado de conquistar prestígio ao sair da Lista e aprovar grandes projetos pelo Fundo Amazônia. O fato de ele “não fazer nada”, significava justamente permanecer na linha de desenvolvimento pautada pelos outros níveis de governo, que começaram a lenta e depois acelerada desconstrução das agendas ambientais estadual e federal.

Também indicando uma maior abertura para questões ambientais na atual gestão, além de uma preocupação com a continuidade da agenda ambiental em futuras gestões, estão sendo elaborados um Plano municipal de gestão de recursos hídricos e um Plano de Turismo (Entrevista nº 19, 23). A elaboração do Plano municipal de recursos hídricos conta com uma parceria com a Unemat, além de ser uma possibilidade de consolidar todos os programas que contaram com parcerias da comunidade, entidades como o IOV e o ICV, e das instituições de ensino (Entrevista nº 19). Essas parcerias foram apontadas como uma facilitação ao processo de construção de políticas municipais. Também foi frisada a importância de que a elaboração do plano seja tão participativa como foi na época da força tarefa para sair da Lista, principalmente pelo sindicato dos agricultores, pela agricultura familiar, pelas indústrias e comércio, “para que todos entendam a necessidade de normatizar, de ter diretrizes, metas e parâmetros” (Entrevista nº 19).

Ao indagar sobre a participação dos grandes proprietários e produtores na elaboração desses planos, foi apontado como um desafio trazê-los para a conversa, pois eles passam “desapercebidos” ou “escapam”. No entanto, com o avanço da cultura da soja e do milho no município, envolvê-los será essencial:

“eles não podem esquecer que para produzir, eles precisam de água. Daqui a pouco vai ter produção irrigada aqui em Alta Floresta e aí eu estou tirando da onde essa água? [...] Hoje o estado do Mato Grosso além de ser um grande produtor e um grande exportador de soja, só que ele não tá exportando, só soja, está exportando água, nos grãos da soja e ninguém leva em consideração isso. [Por isso será necessário saber precisamente a quantidade de água que é usada para o cultivo de cada grão], para que no futuro, o produtor continue sendo um grande produtor, e que não seja necessário mudar toda a história de Alta Floresta de novo por conta de um déficit hídrico” (Entrevista nº 19, Prefeitura, editada).

Esses argumentos fazem parte das estratégias de trazer os grandes produtores para participar da governança ambiental local, mas ainda serão necessárias muitas outras (Entrevista nº 19). Uma outra estratégia é aproveitar a oportunidade da gestão atual, que tem como prefeito um médio produtor de soja e milho que não tem dificuldades para entender a questão ambiental: “a gente consegue através dele trazer essas pessoas para a conversa” (Entrevista nº 19). A aprovação de Planos Municipais voltados para a proteção ambiental nessa gestão seria uma salvaguarda contra futuras gestões municipais que possivelmente não dariam importância à pauta ambiental.

6.2.3 Elites Rurais Locais

As elites rurais locais, representadas pelo Sindicato Patronal Rural, foram importantes aliadas para a saída da Lista, como foi observado por Neves *et al* (2015) e Viana (2017). Após a saída, seguindo a tese de Viana (2017), os grandes produtores foram favorecidos pelo modelo de conservação *land sparing*. Esse benefício ficou evidente a partir das entrevistas com pecuaristas locais. No entanto, nem os médios produtores foram tão beneficiados economicamente pelas boas práticas pecuárias, apontando para uma vantagem de grandes produtores que não precisam adotar as práticas.

É notável que, exceto nos projetos de boas práticas pecuárias, já consolidados há anos, há uma ausência de grandes proprietários ou do Sindicato Rural na continuidade da agenda verde local. Os projetos do governo local e das organizações da sociedade civil são sempre voltados para os pequenos produtores. Alguns entrevistados mencionaram a forte articulação política dos grandes proprietários e produtores, que conseguiriam contornar restrições ambientais, como embargos. Essa articulação se daria em níveis mais altos de governo, mudando as leis de “cima para

baixo”, pela eleição de deputados, ou pela eleição do ex-presidente da Aprosoja no Senado, por exemplo. Também foi mencionada a construção de uma narrativa “que pegou”, que dita que os grandes produtores não são criminosos, mas os salvadores da Amazônia. Na entrevista com o Sindicato Rural, foi ressaltado que o Sindicato não estava “sozinho”, mas que contava com o apoio de organizações patronais rurais, como a FAMATO e a CNA, operantes em outras escalas. Os membros do sindicato também estariam “98%” aliados ao governo Bolsonaro, e se sentiam representados pelas políticas federais, e pela forte melhoria de infraestrutura regional para o escoamento de grãos, principalmente a partir de 2016.

Nas entrevistas com médios e grandes produtores agropecuários, a importância das APPs e do cumprimento com a legislação ambiental foi unânime. No entanto, mesmo que não de forma homogênea, também foi possível perceber a adesão de discursos negacionistas, “vitimistas” (SALVERDA, 2010), moralistas e até conspiracionistas em relação a questões ambientais e sociais. Salverda (2010) destaca que elites podem negar seu poder, adotando uma postura de vítimas quando confrontadas. Como exemplos posso citar o discurso de que “a legislação ambiental brasileira é a mais rígida do mundo”, ou que a Reserva Legal deveria voltar para os 50%, ou que os produtores foram tachados de vilões quando são eles que de fato preservam o bioma. Esse discurso foi às vezes atrelado a um discurso moralista, como foi em uma entrevista que se referiu a uma luta do “bem contra o mal”, ou outra que me indagou pessoalmente sobre a minha fé em Deus. Outras referências foram feitas a teorias da conspiração, como às ONGs interesseiras, ou o interesse internacional da construção e posse de uma grande parcela da Amazônia sob o falso pretexto da conservação (chamada de “o Triplo A”).

O trabalho do ICV com pecuaristas foi importante para que o discurso contra as ONGs fosse ao menos atenuado. Ao mesmo tempo que alguns entrevistados falavam que poderiam ter ONGs interesseiras, isso foi feito com a ressalva de que nem todas as ONGs o são, se referindo ao bom trabalho feito pelo ICV, que também os beneficiou. A exemplo de discursos negacionistas, dois dos entrevistados negaram que as queimadas eram “tantas assim”, ou que não eram algo “natural”. Um entrevistado apontou para produtores que passaram a desacreditar na ciência após a emergência de discursos negacionistas na pandemia do Corona Vírus. Mesmo que o boletim agrometeorológico da Unemat mais recente tenha apontado para um aumento da temperatura e uma diminuição de até 300mm de chuva por ano, os

produtores não acreditaram que correm o risco de passar por mais uma escassez hídrica. Isso se relaciona a "eu-epistemologia" empregada por Bolsonaro, que confere aos próprios sentidos imediatos mais verdade do que a trabalhos cientificamente comprovados (CESARINO, 2020): os produtores afirmaram que não havia falta de chuva, pois choveu "em mais dias" (Entrevista nº 24), o que sinaliza uma maior confiança em uma falsa impressão do que em métodos científicos de observação.

Desde cerca de 2019, a atuação do Sindicato Rural estaria mais voltada para a oferta de mais de 300 cursos de capacitação, por meio de uma parceria com o Senar. O foco dos treinamentos está na transição para a cultura de grãos, mas também são oferecidos cursos para pequenos produtores. Hoje a região não teria mais pressão para o desmatamento, o que justificaria um menor envolvimento do Sindicato na agenda verde local. As infrações ambientais acontecem, mas são condenadas pelo setor. Segundo um entrevistado do Sindicato, a atual expansão da produção é feita sobre áreas degradadas, mais uma vez justificando a conformidade com a legislação ambiental. No entanto, os limites desse tipo de expansão foram apontados, pois "não dá pra colocar soja em cima de soja" e em algum momento isso levaria "à escassez de alimento para a população". Enquanto pauta ambiental dos Sindicatos, foi mencionada a "ativação do mercado de carbono", pois é uma pauta que agregaria valor à produção (Entrevista nº 10).

6.2.4 Relações de poder: aplicando o conceito de elites à governança ambiental local

A descentralização da responsabilidade pelo combate ao desmatamento para a escala municipal pode ter dado a oportunidade para a constituição de novas "elites" municipais, no sentido de Woods (1998), de acordo com quem atores formaram laços profissionais, políticos e sociais fortes para mobilizar redes de ação em prol de uma agenda verde. Por exemplo, a "equipe da prefeitura" teve um status elevado e autoridade nos anos que o município precisava juntar forças para sair da Lista. E de fato, alguns grupos alcançaram seus objetivos profissionais e políticos por meio de uma organização do tipo "elite": por meio de parcerias com atores com diferentes tipos de recursos e a partir de diferentes escalas para mobilizar o combate ao desmatamento.

O conceito de Woods (1998) pode ajudar na compreensão de como diferentes atores conseguem exercer influência na arena de governança ambiental local por possuir capacidades maiores de influência em períodos específicos, ou pela construção de parcerias com outras elites. Diferente de elites, não-elites podem exercer influência apenas em redes “efêmeras”, como é o caso do poder do eleitorado, pontualmente organizado, para mudar o governo em eleições. Pode-se dizer também que isso pode ocorrer em processos participativos durante a execução de projetos de OSCs ou da prefeitura que possuem essa abordagem. A continuidade de agendas conservacionistas após a saída do município da Lista, e mesmo após o desmantelamento da política ambiental a nível nacional, indica que há, de fato, matrizes relativamente estáveis de redes de atores e recursos, mesmo que para a permanência dessa agenda tenha que haver alianças com elites rurais locais.

O acesso privilegiado a determinados tipos de recursos traria estabilidade ao poder de influência de elites. Em relação aos atores notáveis que atuam em prol da agenda conservacionista, pode se dizer que alguns pertenceriam a elites intelectuais, por seu elevado status dentro das universidades e suas conexões com universidades internacionais (SETTON, 2021). Muitas vezes o recurso que falta para a mobilização de redes de ações conservacionistas é o recurso financeiro ou político, mas pode-se dizer que os atores possuem acesso privilegiado a outros tipos de recursos como humanos, interpessoais, técnicos, e discursivos que se mantêm em uma matriz relativamente estável. Isso faz sentido do ponto de vista que as atividades produtivas mais lucrativas se concentram mais nas mãos das elites ligadas ao agronegócio do que nas mãos dos agricultores familiares ou coletores de sementes. Esse ponto também deixa claro que em algum ponto da rede de ação conservacionista é necessária uma conexão com atores com recursos econômicos e/ou políticos para a promoção da agenda de conservação. Dada a prevalência de elites ligadas ao agronegócio em cargos públicos (CAPERALI *et al.*, 2020; LOURENÇO, 2011; SOARES, 2020), que pode variar de acordo com a gestão estatal ou nacional, é compreensível que às vezes seja necessário fazer alianças com essas elites. No entanto, uma entrevista apontou para uma “fraqueza” das elites políticas “conservacionistas”, se estendendo ao nível nacional, ao não fazer alianças com as elites rurais locais, implementando políticas de comando de controle sem a negociação de interesses e parcerias, por conta de uma “visão biocêntrica e burocrática”. A falta de construção de alianças teria alimentado um sentimento de ódio

que é perceptível hoje no apoio a determinados representantes políticos ligados à desconstrução de políticas ambientais.

O status e o prestígio também foi apontado por diversas entrevistas como um fator importante para o convencimento da população da importância da questão ambiental. Isso vai desde o recebimento de prêmios internacionais por uma ativista local que não era reconhecida antes do município atingir esse status, aos prêmios recebidos pela equipe da prefeitura, e ao reconhecimento local do alto nível de escolaridade e capacitação de atores ligados as OSCs locais. No entanto, o status também pode ser perdido por conta de mudanças simbólicas na política nacional. Alguns entrevistados mencionaram que “desde o governo de Bolsonaro”, caracterizado pelo dismantelamento simbólico e ativo da pauta ambiental, as pessoas engajadas com questões socioambientais começaram a ser taxadas de “petistas” ou de ambientalistas radicais, e que perderam o espaço para falar que antes tiveram (Entrevistas nº 1, 2, 4, 6). Os entrevistados mencionaram que antes havia conversa, mesmo com divergência de opiniões, e que eram prestigiados por seu nível de escolaridade e engajamento com a academia. Alguns entrevistados também identificaram que as pessoas passaram a ter medo de se engajar em questões ambientais de ação coletiva, não por conflitos que presenciaram no local, mas por saber de conflitos em outros locais que apareceram nas mídias:

A gente começou um movimento “não queremos chuva de agrotóxico em Alta Floresta”, pra procurar leis para proibição da pulverização aérea, mas já vieram falar comigo, porque a gente tem preconceito contra agrotóxicos. E é até perigoso. Aqui não aconteceu ainda, mas é mais especulativo, o que você vê na TV, nos jornais (Entrevista nº 6).

A igreja católica, que antes teria oferecido importantes espaços para discussão de temas ambientais, como na Pastoral da Juventude, também sofre o mesmo tipo de taxação e até censura (Entrevista nº 6).

Um ponto importante é que a elevação do status e autoridade de algum ator individual a favor da agenda conservacionista local, principalmente quando se trata da ocupação de um cargo público, é muito significativo para a capacidade de transformação. Entrevistados mencionaram o quanto foi importante ter alguém do ICV na prefeitura durante a gestão de Maria Izaura (Entrevista nº 17). Na gestão do prefeito Asiel Bezerra, alguns membros importantes foram retirados de seus cargos,

e diversos entrevistados mencionaram o quanto não houve "abertura" para uma continuação da construção coletiva de políticas ambientais ou da agricultura familiar. Essa "abertura" foi reconquistada a partir da ocupação do cargo de prefeito por Chico Gamba, que resultou de uma aliança importante entre as elites rurais locais e as redes de atores ligados à conservação. A nova gestão também conferiu autoridade a atores com agendas conservacionistas em cargos públicos nomeados, o que já foi traduzido em uma ampliação do poder para essa agenda, mesmo se tratando de poucos cargos. Por exemplo, a partir da diretoria de turismo foi assinada uma rubrica para o repasse de verbas para o associativismo no turismo, além do estabelecimento de uma Política Municipal de Turismo pautada por princípios conservacionistas do desenvolvimento sustentável (Entrevistas nº 7, 23). A importância do status político também é percebida a partir do momento em que Chico Gamba havia apontado uma pessoa altamente qualificada e apta para o cargo de Secretário da Agricultura, mas que teve que ser deposto antes de assumir o cargo, por "criticar o agronegócio nas redes sociais" (Entrevista nº 6).

No nível estadual e federal a ocupação de cargos públicos também se mostrou relevante para a elevação do status e do poder de atuação dos atores. Como foi mencionado no capítulo 4, Villaroel (2019) apontou para a ocupação de cargos públicos a partir de lideranças de organizações patronais rurais. Representantes do ICV também tentaram ocupar cargos públicos no governo estadual, para trabalhar diretamente com a estratégia PCI, porém não conseguiram, segundo um entrevistado, porque a política no nível estadual seria "blindada" (Entrevista nº 17).

De toda forma, essa construção de "elites" parece ser útil para perceber que em contextos em que a pressão democrática da população geral é pequena, a disputa por um modelo de padrão de uso do solo pode ocorrer por meio de um processo de captura por elites em processos de descentralização. Algumas elites podem representar o interesse de não-elites por meio de mecanismos participativos, nos quais o problema de *accountability* ainda permanece, ou podem ainda exercer a sua influência justamente para fomentar justiça socioambiental e promover a participação cívica. No entanto, o conceito fluido de elites acentua o fato que o poder de influência depende da possibilidade de sinergia de diferentes recursos mobilizados por uma rede de atores, que não é algo dado nem imutável. Essa sinergia depende da disponibilidade e mobilização de recursos, o que foi possível, por exemplo, durante o processo de remoção da Alta Floresta da Lista do Desmatamento. Essa visão também

desmistifica o poder absoluto de elites ligadas a recursos financeiros e grandes propriedades de terra, trazendo à tona que também é preciso alcançar uma sinergia de recursos e redes de atores em diversas escalas para a defesa de seus interesses. A mobilização de recursos discursivos, financeiros e políticos para a manutenção de sua influência foi demonstrada nos capítulos anteriores.

Um caso que apareceu nas entrevistas demonstrou como assimetrias de poder podem ser enfrentadas na disputa pelo controle do uso do solo. Em Alta Floresta há uma comunidade rural, chamada de Comunidade Guadalupe, na qual há mais de 50 famílias que não usam agrotóxicos. A comunidade se organiza pela Associação de Moradores Guadalupe, formada por pessoas com princípios em comum, como “valores agroecológicos e sustentáveis” (Entrevista nº 1). A comunidade ocupa o território com um modelo de desenvolvimento alternativo, além de promover a difusão de informação, educação e cultura. Cada família trabalha com um eixo diferente, incluindo agroflorestas (desde o plantio à formação), estratégias de sustentabilidade (lixo, compostagem, Ponto de Agroecologia), ponto de cultura (que foi o primeiro do estado), cosméticos naturais, bionenergética, associação de produtores, etc. A comunidade também tinha criado uma escola para as crianças, que ao mesmo tempo que trabalhava com princípios de sustentabilidade e agroecologia, servia como uma fonte de renda para que os moradores pudessem ter dedicação exclusiva ao modelo de desenvolvimento alternativo da comunidade. Os moradores da comunidade ou trabalhavam na escola como professores ou arrecadavam contribuições por meio da venda de alimentos em eventos escolares.

A 400 metros da comunidade há um grande proprietário que decidiu plantar soja e aplicar agrotóxicos por pulverização aérea, o que resultou na morte de cerca de 50 caixas de abelhas da comunidade. O proprietário acreditava que podia fazer o que bem entendesse, pois ele podia pagar pelos danos. De acordo com um relato:

“O fazendeiro achava que era ‘matei, paguei’, porque era poderoso mesmo, [...] Só que aí a comunidade se revoltou, fez um baixo assinado, deu 2000 assinaturas. Fizemos várias reuniões: que que nós vamos fazer, entrar na justiça? Quem perdeu as caixas entrou na justiça e recebeu por elas” (Entrevista nº 2, Guadalupe).

Os membros que “tinham experiência com cuidado e respeito” chamaram o proprietário vizinho para conversar:

“O diálogo foi muito produtivo para nós, e para ele também foi, porque ele fez um cartão postal... Você pode ver que toda as APPs dele agora está reflorestada. É o que que nós falou pra ele: que isso aqui pode ser um modelo, essa entrada entrada da fazenda dele, que alguém vai chegar aqui e fazer várias reuniões, vai apresentar para grupos. Ele pode ter isso aí. Ele pode ganhar dinheiro com isso aí, não precisa ter soja e veneno” (Entrevista nº 2, Guadalupe).

Além disso, os moradores de Guadalupe fizeram o diálogo de que é produtivo para o fazendeiro também não aplicar os agrotóxicos que penetravam nas nascentes dentro de sua propriedade e que chegavam até os frigoríficos na proximidade, e eventualmente na carne que ele mesmo consumiria (Entrevista nº 2, Guadalupe). De acordo com a entrevista (nº 2), o grande proprietário não tinha ciência dessas repercussões, pois confiava aos agrônomos que havia contratado para manejar a sua propriedade:

“porque ele é um fazendeiro fortíssimo, mas na verdade, ele nem sabe o quanto de veneno é passado, quanto não é, ele só paga, porque tem os agrônomos que vai fazer com que envenena tudo, e aí a gente reverteu a coisa. Então nós estamos aqui livre de venenos, por volta tudo aí, distância de 1000m aí no mínimo não tem veneno e então tá protegido” (Entrevista nº 2, Guadalupe).

Convencido então, o grande proprietário deixou de plantar soja. Esse caso exemplifica como assimetrias de poder de influência sobre o uso do solo podem ser abordadas. Foi necessário mobilizar vários tipos de recursos, como conhecimento jurídico e ecológico, a organização social, o abaixo assinado e pessoas habilidosas com persuasão para manter o padrão do uso do solo do território. Esse tipo de mobilização se assemelha à organização em forma de elites. Uma outra entrevista relatou que Guadalupe é o “metro quadrado mais inteligente de Alta Floresta, lá o que tem o menor grau de escolaridade é Mestre” (entrevista nº 7), o que é um indício do alto status dos moradores que pode ter sido necessário para o convencimento do produtor vizinho.

Já a escolinha da comunidade não foi salva, após um boicote do “corpo que ocupava a secretaria de educação municipal que não era concursado e era da vertente evangélica” que haviam se sentido inseguros com a presença de um professor que tinha uma religião de matriz africana (Entrevista nº 1). Esse boicote ocorreu concomitantemente com outras interferências às redes de ensino em outras partes do país, como quando começaram a filmar os professores nas escolas. O

boicote a partir do poder público exemplifica mais uma vez o peso que o recurso político tem.

6.3 DESCENTRALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM ALTA FLORESTA

A Lista de Municípios Prioritários foi importante para a descentralização da responsabilidade do combate ao desmatamento em Alta Floresta. A criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, bem como a sua competência por realizar licenciamentos de impacto local e criar normativas complementares às leis de nível estadual e nacional, foi resultado de uma iniciativa local e da transferência de autonomia pela SEMA-MT (Entrevista nº 20, Prefeitura). Outra política importante foi a da criação de territórios por meio do Programa de Territórios da Cidadania (PTC), uma política que não foi avaliada por esse estudo, mas que se mostrou relevante, principalmente para as OSCs, para a construção participativa de parcerias com comunidades e associações locais para articular e fomentar atividades produtivas sustentáveis (Entrevista nº 3, IOV). A transferência de recursos e da execução de projetos pelo Fundo Amazônia, que também são medidas descentralizadoras, foram as que mais pautaram a agenda verde do município. Graças aos incentivos do Fundo, de financiamento, orientação e avaliação, os atores protagonistas da governança ambiental municipal puderam contar com o êxito de seus projetos, um fator que é visto na literatura como propulsor da ação coletiva. O sucesso dos projetos tem repercussões no fortalecimento das relações entre os atores e na construção de capacidades, o que pode gerar confiança (ANDERSSON, 2004; PUTNAM, 1993). Quando o Fundo Amazônia deixou de aprovar novos projetos, já em 2019, os atores protagonistas continuaram a sua atuação, buscando novas parcerias para viabilizar seus projetos, sejam parcerias com o estado (REM, PCI), sejam com o setor privado (Enel, Concessionária de Água, Sicred) e/ou com financiadores internacionais (Peigot, Walmart, ONF). Pode-se dizer então que a continuação da governança descentralizada nessa última etapa do período estudado foi resultado de uma resposta a uma lacuna do fomento de atividades econômicas sustentáveis deixada pelo governo federal (TONI e KAIMOWITZ, 2003).

Diversos atores-chave apontaram para as diferenças entre a implementação das políticas públicas ambientais elaboradas centralmente e a execução local da agenda ambiental. Dois entrevistados mencionaram que o PPCDAm foi um programa

muito forte para a preservação ambiental, porém partiu de uma política do tipo “*top-down*” que não trabalhou a base, não dialogou com a população da Amazônia, como se fosse irrelevante (Entrevistas nº 11 e 13). Alguns entrevistados chamaram as políticas do PPCDAm “políticas de papel” (Entrevistas nº 11, 13, 19), ou até “políticas feitas por pessoas com mentes muito burocráticas e biocêntricas” (Entrevista nº 11). Segundo uma das entrevistas, a percentagem da reserva legal, alterada pela MP266 em 2001, foi decidida aleatoriamente, sem qualquer embasamento científico (Entrevista nº 11). Essa alteração, porém, teve forte consequências para a população, que havia sido permitida desmatar 50%, e que “dormiu legal e acordou ilegal” após a medida, sem receber qualquer apoio para recuperar o passivo ambiental (Entrevista nº 11). Um outro exemplo das “políticas de papel” foi um caso de criação de uma Unidade de Conservação em cima de uma propriedade de 88 mil hectares, cujo proprietário já teria sido convencido a fazer o Plano de Manejo Florestal. A crítica apresentada em uma das entrevistas ao governo central é que eles colocam “uma linha horizontal do médio proprietário para baixo, aprovando uma parcela da população automaticamente e reprovando a outra parcela, sendo que há pessoas incorretas e corretas em todas as camadas” (Entrevista nº 11). Seria necessário verticalizar essa linha, compreendendo todos (Entrevista nº 11). As políticas de comando e controle tiveram eficiência ao combater a corrupção, mas também criaram inimigos ao invés de aliados, faltando diálogo e também negociação. Segundo um entrevistado (nº 11), isso gerou um “ódio ferrenho” nas pessoas, “mesmo que elas não dizem isso”, e esse ódio pôde ser percebido pelos representantes políticos que foram eleitas no nível estadual e federal.

Outra crítica sobre as “políticas de papel” veio da prefeitura:

“Porque lá em cima normatiza alguma coisa ou muda alguma coisa. Mas quem sofre as consequências estão aqui. E muitas das vezes são programas que são feitos pelo papel que são muito legais, mas na prática, eles não se sustentam, não tem eficiência. Por exemplo, foi aprovado no ano passado a política nacional de pagamento por serviço ambiental. Mas nós trabalhamos isso desde 2014, no município de Alta Floresta. Aí eu estava lendo uns trechos da lei da política nacional. Por ser uma política, ela vai ser bem genérica, mas também não dá um norte para o município sobre como fazer. Cabe a força de vontade do gestor, da pasta do município, querer trabalhar aquilo e buscar a parcerias. É só com parceria que a gente consegue fazer, então, sempre quando trabalhar uma política pública é difícil envolver todo mundo. E a gente tem que tentar buscar o máximo possível de parcerias para poder tentar executar, para que as pessoas consigam enxergar [a sua importância]” (Entrevista nº 19, Prefeitura).

A fala da pessoa entrevistada revela como processos de descentralização podem ocorrer por conta da indefinição das políticas públicas que vem de cima para baixo, e que também não conversam com a realidade local. Outro aspecto que foi discutido é o diferencial do tipo de trabalho que pode ser feito por projetos e atores locais. Junto com isso veio a crítica de alguns atores ao corte do apoio do Fundo Amazônia a projetos pequenos ou municipais (Entrevistas nº 5,19, 20). Segundo uma entrevista (nº 19), às vezes há projetos enormes com “valores imensuráveis” que geram “lindos relatórios” e mapeamentos, mas que não trazem resultados, são ineficientes.

“Às vezes você tem projetos enormes. Valores imensuráveis, mas você não vê chegando tudo isso lá na ponta. Isso pra mim são projetos ineficientes, não traz resultados. Não adianta eu fazer relatórios lindos de mapeamentos e tudo mais. Mas o que realmente precisa, como resolver o problema? Precisa recuperar e para recuperar, preciso ter isso, isso e isso [materiais], é simples. E aí veio o conselho do fundo Amazônia e cortou o apoio para projetos pequenos, a nível municipal, porque no entendimento deles, é melhor você aprovar um projeto que atenda regional, vários municípios. Foi uma grande perda, viu? Mas a gente vê isso acontecer há séculos. Quem decide as coisas é quem está atrás de uma mesa que não conhece a realidade, que não anda no meio do mato, que não pisa no meio da lama, você está entendendo?” (Entrevista, nº 19, Prefeitura)

O trecho da entrevista ressalta que a mudança do padrão de uso do solo propriamente dita ocorre por meio da execução de projetos locais, ou seja, do trabalho que chega na ponta. Esse trabalho consiste no diálogo e na participação na construção de problemas (a percepção de que a parte ambiental é necessária) e soluções, na capacitação, e na demonstração de que é possível ter resultados positivos tanto no aspecto ambiental quanto socioeconômico. No entanto, esse trabalho necessita de apoio financeiro para a aquisição de materiais e para o trabalho da recuperação. É um trabalho de formiguinha, mas “é simples” (Entrevista nº 19).

A questão do diálogo com a população foi elencada por diversos entrevistados como uma chave para a eficácia da implementação da agenda ambiental no município. No entanto, a maneira com que os entrevistados falam de participação ou gestão compartilhada tem nuances diferentes. Os entrevistados da prefeitura falam de participação como um elemento necessário para a implementação de políticas públicas. Segundo eles, é preciso fazer um trabalho de convencimento das pessoas a partir do interesse delas. Irene Duarte falou da educação ambiental como uma forma de fazer compreender a agenda ambiental que não precisa ser punitiva, mas agregadora de valor. Ela também falou o quanto isso é importante para se distanciar

da politicagem e entrar na política pública com viés de gestão. Essa ênfase no “convencimento” faz sentido a partir do entendimento de que algumas políticas serão implementadas quer queiram as pessoas ou não, como foi o caso das políticas do PPCDAm. Como se trata também da discussão da agenda ambiental em uma região onde se predominou por mais de 40 anos a mentalidade de “desmatar para desenvolver”, também cabe a “importância que todos entendam a necessidade de normatizar”, bem como uma “oportunidade para mudar o pensamento”.

O trabalho demonstrativo, indicado por um entrevistado como sendo o verdadeiro papel do governo municipal, também faz parte do trabalho de convencimento. Esse trabalho é feito com algum grau de participação, de modo que faça sentido para a realidade dos agricultores. Um exemplo é que a recuperação das matas ciliares tem de ser feita com mudas que serão facilmente encontradas pelos agricultores com baixo custo. As unidades demonstrativas também elegeram agricultores que replicaram o trabalho de recuperação para seus vizinhos, os tornando parte do processo de “convencimento” ou participação. Já as OSCs têm um viés de que a “demanda deve vir dos agricultores”, reforçando um grau um pouco maior de participação civil que o encontrado na prefeitura (Entrevista nº 16). As OSCs também capacitam os grupos que apoiam e os estimulam a participar dos espaços participativos nos municípios (Entrevistas nº 16, 22).

Ainda que a pesquisa empírica tenha se concentrado em apenas um município, o contexto de fronteiras da Amazônia pode auxiliar no aproveitamento deste estudo para compreender fenômenos de descentralização da governança ambiental em uma escala maior. Dentro dos estudos e teorias sobre fronteiras, vertentes da geografia econômica distinguem duas fronteiras principais: o arco do desmatamento, onde áreas são abertas para a pecuária extensiva, e a fronteira agrícola neoliberal que expande a produção pecuária e cultivo de soja de forma intensiva, sem que seja necessário abrir novas áreas (THALER, VIANA e TONI, 2018). Diferente da fronteira extensiva, a fronteira intensiva no Mato Grosso foi associada a altos investimentos de capital financeiro, fluxos de recursos humanos e ao estabelecimento de organizações complementares aos da produção de soja no local, como firmas de processamento e outros serviços relacionados (VAN WEY *et al*, 2013). Van Wey *et al* (2013) também apontaram para o fator “sorte no momento”, ou seja, “estar no lugar certo e no momento certo, e ser capaz de tirar vantagem de forças maiores para realizar grandes mudanças no local” (p.6). De forma similar à de Van Wey *et al* (2013), Garret *et al*

(2013) identificaram que vantagens biofísicas e preços baixos da terra facilitaram o estabelecimento de firmas agrícolas em proximidade umas das outras em alguns municípios do Mato Grosso. A diversidade de firmas desencadeou benefícios para o avanço da fronteira intensiva, trazendo, por exemplo, uma maior competição, atraindo fluxos de informação e preços mais atraentes. Garret *et al* (2013) chamou esse fenômeno de “economias de aglomeração”, que facilitaram a produção e exportação da soja em larga escala. A economia de aglomeração em Sorriso no Mato Grosso foi associada a regulamentações ambientais menos rígidas, em comparação com Santarém no Pará. Garret *et al* (2013) acreditam que seria mais difícil introduzir novas regulamentações ambientais em Sorriso devido a força da cadeia de valor, que é associada a atores com maior expertise e poder financeiro, que são capazes de ter mais gastos com lobby e assim influenciar a política.

Olhando apenas para a dimensão econômica da fronteira, já é possível situar Alta Floresta na fronteira intensiva. Em Alta Floresta, o avanço do cultivo de grãos chegou mais tarde que em muitos outros municípios do Mato Grosso, como Querência, Cláudia e Porto dos Gaúchos, que começaram a substituição da atividade pecuária já no início dos anos 2000 (PROJETO MAPBIOMAS, 2022). No entanto, é possível perceber que foram justamente as regulamentações ambientais que deram início ao surgimento dessa fronteira, pois foi a partir da necessidade de se controlar o desmatamento que se iniciou o trabalho de pecuária intensiva no município.

Como as fronteiras não tem dimensões apenas econômicas, Thaler, Viana e Toni (2018) argumentam que trabalhar com o conceito de “fronteiras de governança” é melhor do que usar o conceito de “fronteiras de recursos”. Segundo os autores, não faz sentido pensar as fronteiras como fronteiras de recursos, como a “fronteira da mineração”, “da pecuária” ou “da soja”. De fato, as entrevistas deste estudo identificaram que a exploração da madeira por meio do manejo florestal depende dos pecuaristas que possuem áreas florestais, que por sua vez dependem da pecuária intensiva para iniciar o cultivo de grãos, tudo na mesma área geográfica.

Ademais, as fronteiras são o resultado de economias políticas distintas, sendo as três principais: o extrativismo florestal, a agricultura extensiva e a agroindústria intensiva (THALER, VIANA e TONI, 2018). A articulação e a organização da ordem produtiva são realizadas por meio da fronteira de governança, que passa pela reorganização espacial, reterritorialização e legitimação. Os autores definem a mudança da fronteira como a "expansão e contração de sistemas econômico-políticos

específicos de produção rural" (THALER, VIANA e TONI, 2018, p. 60). Segundo os autores, as fronteiras de governança se movem pelo tempo e pelo espaço, mas de forma diferente das fronteiras que têm uma congruência espacial. As fronteiras são expandidas por meio dos municípios modelo, como Alta Floresta.

Municípios modelo são essenciais para o desenvolvimento e difusão de modelos de governança. Segundo Thaler, Viana e Toni (2018) os municípios se tornam modelo pois alcançam o cumprimento da lei ambiental, mas apenas por meio de algum tipo de flexibilização das políticas e leis federais ou estaduais, que é praticamente uma anistia aos infratores, ao mesmo tempo que muda o status dos produtores de vilões para “produtores responsáveis” dentro de “municípios modelo” (p. 69), o que traz legitimidade aos modelos de governança.

Alta Floresta foi mencionada como um município modelo por virtualmente todos os atores entrevistados no trabalho de campo. No entanto, exatamente que tipo de modelo Alta Floresta exporta? O tipo de governança ambiental do município também promoveu o desenvolvimento agroindustrial, seguindo o padrão encontrado por Thaler, Viana e Toni (2018) e Viana (2017). O próprio prefeito se referiu a isso:

“Porque se a nossa cidade continuasse na ilegalidade, ambientalmente, nós não teríamos isso [prosperidade], porque hoje, para tudo que tem de recursos financeiros para tocar nossas atividades, nós temos que ter CAR, temos que ter talvez, dependendo do tamanho da propriedade, a LAU, e assim por diante. Nós temos que estar corretamente na questão ambiental, então com isso, hoje nós temos uma evolução muito grande na produção” (Prefeito Chico Gamba, 2022).

Segundo Thaler, Viana e Toni (2018), municípios “modelo” são espaços de “experimentação, emulação e evolução de atores heterogêneos em nódulos espaciais e temporais específicos” (p. 69) que produzem uma ordem governamental que permite o desenvolvimento de uma agroindústria “verde”. Entrevistados apontaram para o quanto foi importante o trabalho experimental em Alta Floresta para poder difundir as Boas Práticas Agropecuárias (que incluem a intensificação) por toda a região (Entrevistas nº 8 e 21). Os atores também enfatizaram o quanto é importante o trabalho demonstrativo para o convencimento da população sobre uma determinada agenda. É possível vislumbrar que o trabalho feito em um pequeno município pode ajudar a legitimar a ordem governamental da agroindústria verde em maiores escalas, até mesmo na escala nacional. Uma cartilha recém lançada do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) sobre “soluções para o desmatamento na Amazônia”

exemplifica isso, ao mencionar que o trabalho feito em Alta Floresta comprova que é possível duplicar ou “até mesmo quintuplicar a produtividade na mesma área” (IPAM, 2023). O trabalho de intensificação da pecuária é divulgado como uma das soluções para o desmatamento na Amazônia, sem problematizar o que isso significa.

Olhando para os diferentes atores e agendas ambientais de Alta Floresta, é possível perceber que a ordem governamental agroindustrial “verde” ainda abrange diferentes agendas de desenvolvimento local. Segundo Thaler, Viana e Toni (2018) outros projetos de economia política, como o projeto da valorização da agricultura familiar e da agroecologia, presentes no município, se relacionam de forma dinâmica nessa ordem governamental. No entanto, fica evidente que, no geral, essas relações possibilitam e legitimam o projeto de desenvolvimento agroindustrial. As elites rurais continuam tendo um controle privilegiado do uso da terra, por conta de seu acesso desigual às terras (e pela posse que se expande), aos recursos financeiros e políticos (não só pelos cargos políticos ocupados no nível federal e estadual, mas também no nível municipal). O estudo de caso mostrou que há atores locais que desejavam transformar o município em um município verde, mas que isso foi impossibilitado justamente por um desnível de poder. O estudo de caso apoia as conclusões dos estudos de Thaler, Viana e Toni (2018) e também demonstra como esse “modelo” de governança é estabelecido por diferenças de poder locais.

Outro fator importante para o estabelecimento desse tipo de governança neoliberal é a dependência dos atores protagonistas de realizarem parcerias para promoverem as suas agendas. Como observa Thaler, Viana e Toni (2018), na prática não há uma diferença entre governança *hard* e *soft* nesses locais, ou entre atores estatais e não-estatais, mas que a governança neoliberal é essencialmente híbrida. De fato, em Alta Floresta foi difícil traçar essa linha, pois os atores estatais e os não-estatais estavam sempre atuando em parceria. O Plano Municipal de Agricultura Familiar foi resultado da iniciativa de OSCs. A atuação das OSCs, por outro lado, estava em maior ou menor medida dependente do Fundo Amazônia ou de outras parcerias com o governo. Na ausência do apoio do Fundo Amazônia, a prefeitura buscou parcerias não-estatais para dar continuidade aos seus projetos.

DISCUSSÃO

O referencial teórico fundamentou o problema de abordagens antipolíticas de estudos sobre a descentralização da governança ambiental e os dois capítulos seguintes proveram o contexto para o estudo de caso. O terceiro capítulo demonstrou que na região do estudo de caso, há um histórico de ocupação de cargos políticos por elites econômicas, frequentemente ligadas ao agronegócio. O agronegócio, um conceito que procura agregar cada vez mais significados, por sua vez, foi discutido como um tipo de legitimação do interesse de elites que concentram terras e apoio estatal, enquanto levam à expropriação de povos do campo. O capítulo demonstrou como elites patronais rurais mato-grossenses buscaram um maior controle sobre o padrão de uso do solo, também a partir da adoção do modelo de conservação *land sparing*.

Para proteger seus interesses, as referidas elites contaram com representantes no setor público, com benefícios das políticas públicas, e com uma legitimação simbólica baseada em uma imagem de heroísmo em defesa de um ideal de desenvolvimento econômico nacional. A conquista da implementação eficaz de normas e regulamentos ambientais (com o PPCDAm), bem como as políticas sociais do campo, como as que garantem o direito à território para Povos e Comunidades Tradicionais, entraram em conflito com esse controle do padrão de uso do solo, sobretudo nos anos anteriores a 2012. Também sob pressão internacional, as elites patronais rurais e os políticos associados tiveram que readequar o seu discurso e se conformar com a regularização ambiental para a obtenção de uma maior legitimidade. No entanto, como a conservação de áreas naturais vai de encontro com a expansão das atividades produtivas, as referidas elites continuam buscando uma flexibilização da legislação ambiental e social do campo, para garantir seus interesses sem que percam a credibilidade do compromisso com a lei. Como foi percebido na literatura e nas entrevistas, há uma preocupação com a imagem do setor, com a possibilidade de serem vistos como criminosos. Para isso, as elites se aliaram a ONGs que têm interesse na conservação do bioma amazônico, buscando uma chancela de sustentabilidade e boa governança, com modelos neoliberais de conservação que geram vantagens econômicas, como a intensificação da produção e a geração de créditos de carbono. Esses modelos, no entanto, continuam elitistas, o que quer dizer que beneficiam demasiadamente os grandes proprietários de terra com capital.

As análises sobre as mudanças institucionais ambientais no nível nacional reforçaram que a criação de políticas ambientais e sociais "do campo", e principalmente a sua implementação eficaz durante o auge do PPCDAm, foram mais uma exceção do que a regra. Ademais, a perda de participação popular associada ao desmantelamento das referidas políticas, e o crescente negacionismo de formas legítimas de contestação do modelo de desenvolvimento associado ao agronegócio (como a produção científica), reforçaram que a disputa elitista pelo controle do padrão de uso do solo é pouco democrática e profundamente assimétrica.

Diante desse contexto, a pesquisa apresentou um estudo de caso de um município em que já havia sido desencadeado um processo de descentralização da governança ambiental. Após o choque das políticas de Comando e Controle do PPCDAm, as elites locais haviam reagido de forma a compactuar com a regularização ambiental, mesmo que a maior parte da mobilização de Alta Floresta tinha sido feita com pequenos proprietários. A transformação de Alta Floresta em um "município verde" foi, no entanto, barrada pelo poder econômico (sindicato rural, setor comercial e administração local), justamente por poder gerar entraves ao crescimento econômico e o avanço do cultivo de grãos em larga escala, pois um município verde não poderia tolerar o uso intensivo de agrotóxicos. Os atores engajados na transição para o município verde decidiram não entrar em conflito, e o Pacto para o Município Verde foi rebaixado à condição de Protocolo de Construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Alta Floresta. No mesmo ano, em 2012, o Novo Código Florestal foi alterado, anistiando infratores e reduzindo a obrigação de conservar. Segundo os entrevistados, alguns produtores se sentiram enganados, já outros perceberam o valor do trabalho de recuperação que foi feito, mas esse foi o começo do "sentimento de impunidade" que viria a voltar ao longo dos próximos anos.

Ao município foram transferidos a responsabilidade pelo combate ao desmatamento e maior autonomia em sua gestão ambiental, por conta de políticas e leis como o PPCDAm e a LC 140. Igualmente ou ainda mais importante, foi a transferência de recursos, capacidade e execução de projetos pelo Fundo Amazônia. O conjunto desses processos levou autonomia, capacidades, parcerias, um maior status ou autoridade, e confiança social aos atores engajados, o que deu a eles a oportunidade de se tornarem agentes da governança local. Isso possibilitou a continuidade de uma agenda municipal de fomento de atividades produtivas que valorizam a floresta em pé, mesmo diante de forças nacionais que iriam contra esse

desenvolvimento nos dez anos seguintes. Após a cessão do apoio fundamental do governo central, os próprios atores locais promoveram a agenda ambiental municipal, o que se caracteriza como uma forma de descentralização *bottom-up*. Os atores engajados buscaram e continuam buscando parcerias para tal desenvolvimento sustentável, construindo alianças onde possível, e evitando conflito com as elites rurais locais, sempre com o discurso de que a sustentabilidade ambiental tem que beneficiar todos.

Os atores que conseguiram promover um padrão alternativo do uso do solo no município, além de dar continuidade a essa agenda, tiveram que trabalhar para mobilizar recursos e parcerias, de forma similar à organização de elites como definida por Woods (1998). Isso exemplifica o quanto os resultados da governança ambiental descentralizada, ou até mesmo a construção de instituições, não são resultados de negociações ou parcerias igualitárias ou "democráticas". Ou seja, processos de governança não são isentos de desequilíbrios de poder. Mesmo que alianças sejam feitas para causar mudanças ou transformações, é preciso que haja um aumento de poder da parte que procura a transformação, e isso é geralmente feito por meio de parcerias com atores com recursos em outras escalas. Os tipos de recursos que mais faltaram foram o material e o financeiro, mas também o político. Já os recursos humanos, técnicos e interpessoais são abundantes, o que pode ser, pelo menos parcialmente, atribuído à presença de instituições de ensino no local.

O protagonismo de ONGs em casos de descentralização foi visto como potencialmente anti-democrático na literatura (RIBOT, 2007), mas o presente estudo chama atenção para o enfoque participativo de projetos de OSCs em contextos de um pluralismo não consolidado, ainda que não tenha avaliado a eficácia desses processos. Outro ponto é que mesmo que o trabalho de ONGs em parceria com elites rurais possa contribuir para a captura de benefícios por elites, isso deve ser visto em um contexto maior em que os atores-chave procuram parcerias locais para poder continuar na forma de "incubadora". Futuros estudos podem investigar se e como OSCs realizam parcerias com elites ligadas ao agronegócio para elevar seu próprio status e poder atuar de forma estratégica a partir de um status mais elevado- o que faz sentido do ponto de vista do conceito de elites de Woods (1998).

Não só as ONGs foram protagonistas da continuidade da agenda verde municipal, mas também o setor público. O estudo demonstrou que diante de mudanças políticas a nível nacional, estadual e municipal, a continuidade da agenda

municipal depende da permanência de atores engajados e capacitados em cargos públicos. O sucesso da execução de projetos também foi visto como um fator importante, para a construção de confiança local e de novas parcerias, a captação de (novos) recursos, e para a conferência de autoridade à equipe. No entanto, não posso deixar de mencionar que mudanças políticas conseguiram diminuir o passo da transformação, com a diminuição da importância da pasta ambiental, o retrocesso na participação pública em conselhos municipais e outras arenas de governança, e com os cortes do repasse de recursos financeiros e materiais.

Também é importante ressaltar que os efeitos das mudanças políticas não incidiram de forma igual sobre os atores locais. O corte do Fundo Amazônia em 2019 afetou mais o IOV do que o ICV, que conta com parcerias internacionais para manter a sua equipe e dar continuidade aos seus projetos. A equipe da prefeitura é mais sensível às mudanças políticas locais, como trocas de gestão municipal, mas não teve perdas de recursos humanos diretamente ligadas ao corte do Fundo Amazônia. No entanto, a equipe dependia dos recursos financeiros do referido Fundo para conseguir atuar de forma mais ampla no município. Essas diferenças demonstram as nuances das desigualdades de poder dos atores protagonistas.

Em relação as elites que detém o controle histórico do padrão de uso do solo, ficou claro que essas tendem a resistir à transformação, utilizando diversos recursos para isso, ou se adequando dentro do paradigma da resistência, como fizeram os Franco-Maurícios, a elite branca da República das Ilhas Maurícias (SALVERDA, 2010). Após a emancipação dos habitantes da ilha, a elite branca não pôde mais defender uma suposta superioridade racial nos jornais, como costumava fazer, e decidiu se corrigir publicamente enquanto a isso. Essa ação tática ofuscou o controle privilegiado das elites brancas sobre as terras da ilha, algo que não foi questionado pela população (SALVERDA, 2010). De forma semelhante, as elites rurais de Alta Floresta se comprometeram com a legislação ambiental, mas não abriram mão do uso de agrotóxicos, insumos agrícolas ou infraestrutura necessários para a exportação de grãos. A continuidade da agenda verde no município só foi possível, pois não ameaçou a existência das elites rurais locais. A maioria dos projetos visou os pequenos produtores, que foram também os projetos com maior potencial de transformação das atividades produtivas rumo à sustentabilidade. Essa observação também traz o questionamento sobre se há uma real possibilidade de se transformar relações socioambientais, se as grandes ou extremas desigualdades sociais se

manterem. Os projetos que também visavam os médios e grandes proprietários, os beneficiavam com vantagens econômicas e legitimidade, mas o benefício ambiental é questionável. A pecuária intensiva acabou se tornando essencial para que a transição para o cultivo de grãos fosse possível.

Outra observação pertinente recai sobre os municípios “modelo”, que exportam esses modelos de governança para outros municípios, formando uma fronteira de governança, que não se expande espacialmente de forma congruente, mas pela mudança sociotécnica que ocorre em “geografias distintas porém interconectadas” (Thaler, Viana e Toni, 2018, p. 63). Esse tipo de governança pode se difundir então para municípios vizinhos, ou para outros municípios não-vizinhos que se tornam “modelo”, mas ocorre primeiro nos municípios modelo. Uma provocação que a pesquisa sobre elites em Alta Floresta traz, é que a formação de elites da governança local, que são capazes de casar os interesses ambientais com interesses produtivos, seja justamente o que torna essa fronteira de governança possível nesses municípios.

Essa observação dá uma importância ainda maior para compreensão do tipo de governança que Alta Floresta está colocando em sua “vitrine”. Ao mesmo tempo que é um modelo de governança com um grau suficiente de descentralização para dar continuidade à agenda ambiental municipal, mesmo diante do desmantelamento da política ambiental nacional, é um modelo que facilita e legitima o avanço do desenvolvimento agroindustrial que também ocorre no município. Por isso, é necessário ter muita cautela para não concluir que a governança ambiental de Alta Floresta deu ênfase ao apoio ao pequeno produtor. Além do município já possuir a chancela de boa governança e do cumprimento com a legislação ambiental, esse tipo de observação poderia legitimar as grandes desigualdades ainda existentes no município e as desigualdades que são reforçadas a partir da agroindústria. Diversos entrevistados confessaram que apesar de todo o trabalho dos atores engajados com a questão socioambiental, o êxodo rural ainda é forte, e que a população geral tem uma visão equivocada sobre o agronegócio, acreditando que esse trará benefícios a toda população (Entrevistas nº 1, 3, 4, 6, 16, 24). A agenda socioambiental municipal pode procurar mitigar as injustiças socioambientais, mas até que ponto essa mitigação não está justamente contribuindo para legitimar o poder de atores que não estão preocupados com a redução dessa desigualdade, mas apenas com uma maior expansão de seu poder?

Na disputa pelo controle do padrão de uso do solo, o presente estudo demonstrou que a sociedade civil também se organiza em forma de elites para enfrentar as elites rurais locais, formando parcerias para pressionar pela conservação ambiental. É de se prever que esses conflitos irão se acentuar à medida em que a agricultura de grãos avance sobre o território do município, e a questão que fica é se ainda será possível a coexistência dos diferentes modelos de desenvolvimento da forma que é feita atualmente. Os atores engajados irão continuar promovendo o desenvolvimento do município como modelo, dando legitimação a ordem agroindustrial “verde”? Ou será que as consequências ambientais desse modelo de desenvolvimento irão mobilizar os atores a desafiar as desigualdades de poder ainda mais? A prefeitura prevê a necessidade da criação de mais arranjos de governança, que envolverá vários setores e atores municipais, incluindo os grandes produtores, para manter a segurança hídrica do município. Pesquisas futuras poderão se debruçar sobre os próximos capítulos dessa história e dessa fronteira de governança.

CONCLUSÃO

Nuances do poder das elites

Esse estudo tratou de um tema ainda pouco explorado na literatura científica: relações de poder em processos de descentralização da governança ambiental. Por conta da interesalaridade, procurei primeiro analisar a conexão entre as elites patronais rurais nas três esferas de governo e o controle que exercem sobre o padrão de uso do solo. Essa conexão foi observada na ocupação de cargos políticos por elites econômicas, no apoio estatal historicamente desproporcional aos seus interesses e na legitimação dos mesmos, bem como o apagamento das desigualdades no campo por meio da narrativa do agronegócio. Desde o impacto do

PPCDAm e do aumento da pressão tecnológica e social, as referidas elites tiveram que se adaptar à retórica do desenvolvimento sustentável, concordando com o cumprimento da legislação, ao mesmo tempo que pressionando para a flexibilização das normas ambientais, sobretudo no nível federal. As elites rurais locais também se beneficiaram da retórica do desenvolvimento sustentável, obtendo uma credencial verde e de “boa governança” e o apoio de ONGs para adequar as práticas produtivas ao mesmo tempo que obtém vantagem econômica.

O favorecimento dos interesses de elites associadas à exploração do meio ambiente ficou ainda mais evidente a partir das mudanças institucionais ambientais e sociais observadas nos últimos dez anos no nível federal. As instituições ambientais e sociais dos povos do campo foram enfraquecidas, e em alguns casos extinguidas, sistematicamente, a partir de um desmantelamento menos visível desde 2013 até chegar ao desmantelamento ativo do governo Bolsonaro. O desmantelamento também foi associado a tendências anti-democráticas, segundo alguns autores já presentes há anos, por meio de princípios participativos que não possibilitavam uma real transformação social, e por conta de um modelo de desenvolvimento que prioriza o poder do capital às normas ambientais e sociais.

No nível local, foi possível perceber que a governança do uso do solo e principalmente a sua continuidade, foi essencialmente voltada para os pequenos proprietários. Os grandes produtores, presentes até a saída da Lista, costumam "escapar" do diálogo ou da agenda verde municipal, sendo possível que muitos deles nem mesmo residam no local, enquanto continuam se beneficiando das políticas nacionais e estaduais, sobretudo no recorte temporal estudado. No entanto, com o avanço da cultura da soja no município, será necessária a sua participação na construção de uma política municipal de recursos hídricos, o que será interessante investigar em estudos futuros.

A amostra de agropecuaristas nas entrevistas foi muito pequena, e foi menor ainda no caso de grandes proprietários, mas essa pequena amostra já demonstrou uma heterogeneidade das elites rurais locais. Há os que participaram ativamente do processo coletivo de sair da Lista e que têm maior compreensão das questões ambientais; há os que são mais avessos, mas que não deixam de assumir uma postura contra a criminalidade ambiental; e há as elites que pressionam pela redução ou extinção do Parque Estadual. Por final, ainda há a proprietária das RPPNs locais,

que pode ser considerada uma elite rural local, mas que é ativista ambiental. As diferenças mostram que ainda há espaço para negociação com as elites rurais locais.

Tendo em vista toda a estrutura de favorecimento dos interesses de elites ligadas ao modelo de desenvolvimento baseado na agroexportação, da escala nacional à local, os atores protagonistas da agenda verde municipal aparentam ter que se organizar como elites para conseguir influência sobre o padrão de uso do solo. Isso é possível pelo acesso privilegiado a recursos (técnicos e humanos) e pela construção de parcerias em outras escalas, formando “redes de ação”. A aprovação de projetos pelo Fundo Amazônia foi muito importante para que isso fosse possível, e mesmo após o encerramento dos projetos, os protagonistas puderam contar com o status, as parcerias e as capacidades adquiridas. A presença de uma universidade estadual no município, que se conecta com as organizações da sociedade civil, também é um fator importante para a formação de elites intelectuais que conseguem autoridade e capacidade suficientes para trazer mudanças ao *establishment*. Parte da autoridade dos atores protagonistas é relacionada à sua capacidade de fazer alianças, o que também significa que foi importante fazer parcerias com as elites rurais locais, como no caso da difusão das Boas Práticas Agropecuárias.

Evolução da Governança Ambiental

Após o trabalho de regularização ambiental do município, que contribuiu para diminuir o desmatamento no município, mas não o extinguiu por completo, a evolução da governança ambiental foi em direção ao fomento de atividades produtivas sustentáveis. É consenso entre os entrevistados que a conservação deve vir acompanhada de geração de renda e melhoria da qualidade de vida, de modo que seja viável e atrativo para a população cumprir com as normas acordadas. Por um outro lado, as atividades produtivas predominantes no município, a agricultura de grãos e a pecuária, são grandes vetores de desmatamento, de poluição e de expropriação de povos do campo. É possível que a evolução da agenda de fomento de atividades produtivas sustentáveis só foi possível por não ameaçar fortemente os interesses das elites rurais locais. A intenção de se criar uma política contra o uso de agrotóxicos não avançou, por exemplo. Isso não significa que a continuidade da agenda não teve seus méritos, e diversos atores ainda têm esperança de conseguir estabelecer mais políticas socioambientais em um futuro próximo. A permanência de

atores ligados à causa ambiental e os projetos de sucesso no passado aparentaram ser um fator importante para a agenda ambiental sustentada.

Durante os 10 anos analisados, diversas agendas verdes foram promovidas. Em primeiro lugar, o PRODAM que continuou com o trabalho de regularização fundiária e ambiental, com o fomento de atividades produtivas sustentáveis, como a piscicultura, a meliponicultura, a horticultura e o pagamento por serviços ambientais.

Em segundo lugar, o fomento da agricultura familiar sustentável, frequentemente atrelada à transição agroecológica, que contou com diversos incentivos do setor público e do terceiro setor. Como resultados podem ser apontados o aumento significativo da participação no PNAE, e a institucionalização participativa do Plano de Agricultura Familiar Municipal.

Em terceiro lugar, a implementação das Boas Práticas Agropecuárias, que já atinge também os médios e alguns grandes proprietários. Hoje essa implementação é difundida pela região de entorno. No entanto, não foi possível conseguir uma bonificação do trabalho feito, sendo ele praticamente indistinguível de pecuária tradicional no mercado. Esse estudo também apontou problemas ambientais e sociais associados à intensificação da pecuária.

Em quarto lugar, foi possível perceber o impulso para a geração de renda que valoriza a floresta em pé por meio do fomento do ecoturismo, do turismo de pesca e do turismo rural de base comunitária. Essa agenda foi um objetivo de uma empresária que instituiu RPPNs no local desde os anos 1990, mas ficou parada durante muitos anos até ser levantada após a última troca de gestão pública. Foi constituído o Plano Municipal de Turismo, tendo como princípio norteador o desenvolvimento sustentável, o apoio ao associativismo e o turismo rural de base sustentável, bem como uma reativação do COMTUR que procurou se posicionar frente às ameaças do PEC II. O PEC II poderia ser um local de geração de renda por meio do ecoturismo, mas nunca saiu efetivamente do papel, e sofreu diversas ameaças que escalonaram nos últimos dois anos. A falta de fiscalização, o "sentimento de impunidade", a inércia do governo estadual e as mudanças institucionais ambientais no nível federal foram apontadas como causas da crescente pressão sobre o parque.

A governança ambiental local também pôde ser contrastada com a política florestal do nível nacional. As políticas nacionais foram principalmente eficazes no Comando e Controle, mas não foram capazes de criar bases econômicas alternativas. Elas também não trouxeram diálogo com a população residente, e acabaram gerando

animosidade ao invés de formar alianças. Além disso, as políticas ambientais foram sendo desconstruídas e perdendo o significado. Já no nível local a adesão à agenda de combate ao desmatamento trouxe muito diálogo, contrariamente às políticas de Comando e Controle, e a ênfase foi colocada no fomento de atividades produtivas sustentáveis. Também houve a ênfase na construção de alianças ou parcerias, e no evitamento de conflitos. Diferente do nível nacional, houve um esforço para a continuidade das agendas, mesmo diante de mudanças políticas locais, e ainda há perspectivas para o futuro.

Por final, a evolução da governança de Alta Floresta se encaixa dentro do conceito de “fronteira de governança”, que se expande por meio de municípios “modelo”. Justamente devido ao trabalho de adequação às normas ambientais, no qual o município experimentou com formas de governança híbrida, o município é hoje capaz de transitar para uma ordem governamental da agroindústria “verde”. Uma hipótese que surgiu é que os municípios que se tornam “modelo” são aqueles em que surgem novas formações de elites capazes de casar interesses ambientais com interesses produtivos.

Ao coexistir com outras agendas de economia política no município, a governança ambiental neoliberal da fronteira de intensificação possui um verniz “verde” que também apaga as grandes desigualdades sociais associadas ao agronegócio. A evolução da governança local de Alta Floresta permitiu a mitigação, ao menos em parte, dos danos ambientais e sociais do avanço da fronteira extensiva e intensiva. A pesquisa trouxe então o questionamento sobre o quanto essa mitigação não contribui para legitimação de uma economia política que reforça e se sustenta nas desigualdades sociais.

Contudo, a pesquisa também mostrou que por trás dos resultados últimos da governança local, ainda há atores interessados na transformação socioambiental, que conseguem aumentar o seu poder de influência sobre o padrão de uso do solo por meio da sua organização em formas de elites. A questão que fica é se esses atores terão de fato poder para continuar moldando a governança ambiental local nos próximos anos, na medida em que a cultura da soja avança sobre o município.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. Conducting and Coding Elite Interviews. **Political Science & Politics**, v. 35, n. 04, p. 673–676, dez. 2002.

ADAMS, R. T. **Elite landowners in santarém: ranchers, gaúchos and the arrival of soybeans in the Amazon**. [s.l.] Indiana University, 2010.

AGRAWAL, A. **Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects**. [s.l.] Duke University Press, 2005.

Amazônia Legal e o Futuro do Brasil: Um raio-x dos 9 estados da região entre 2018 e 2022. Brasil: Sinal de Fumaça, Agosto 2022. Disponível em: <<https://www.sinaldefumaca.com/wp-content/uploads/2022/08/amazonia-legal-e-o-futuro-do-brasil-raiox9estados.pdf>>.

ALTINO, L. Cristalino é alvo de recorde de pedidos para exploração de ouro. 2022. Disponível em: <https://www.nativanews.com.br/meio_ambiente/id-1028247/cristalino___alvo_de_recorde_de_pedidos_para_explora__o_de_ouro>. Acesso em 10 Dez 2022.

ANAYA, F. et al. ANTIAMBIENTALISMO RACIALIZADO, APROPRIAÇÃO PRIVADA DE TERRAS PÚBLICAS E RESISTÊNCIAS NO MÉDIO RIO SÃO FRANCISCO, MINAS GERAIS, BRASIL. **Antropolítica**, v. 49, 2020.

ANDERSSON, K. What Motivates Municipal Governments? Uncovering the Institutional Incentives for Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia. **The Journal of Environment & Development**, v. 12, n. 1, p. 5–27, mar. 2003.

ANDERSSON, K. Local Governance of Forests and the Role of External Organizations: Some Ties Matter More Than Others. **World Development**, v. 43, p. 226–237, mar. 2013.

ANDERSSON, K., ANDA, G., & LAERHOVEN, F. (2009). LOCAL GOVERNMENTS AND RURAL. **Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru**. Tucson. AZ: University of Arizona Press, 2009.

ANDERSSON, K., EVANS, T., GIBSON, C. C., & WRIGHT, G. D. Decentralization and deforestation: Comparing local forest governance regimes in Latin America. Em: **State and environment: The comparative study of environmental governance**. Cambridge, MA: MIT Press., 2014. p. 239–264.

ANDERSSON, K. P. Who Talks with Whom? The Role of Repeated Interactions in Decentralized Forest Governance. **World Development**, v. 32, n. 2, p. 233–249, fev. 2004.

ANDERSSON, K. P.; OSTROM, E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. **Policy Sciences**, v. 41, n. 1, p. 71–93, mar. 2008.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Brasília, DF: Universidade de Brasília., 2013.

ASAFU-ADJAYE, J., BLOMQUIST, L., BRAND, S., BROOK, B., DEFRIES, R., ELLIS, E., TEAGUE, P. **An Ecomodernist Manifesto**. Disponível em: <www.ecomodernism.org>.

ASCOM FAMATO. **NORMANDO CORRAL TOMA POSSE NA DIRETORIA EXECUTIVA DA CNA. Sistema Famato**, Dez 2021. Disponível em: <https://sistemafamato.org.br/blog/2021/12/14/normando-corr-al-toma-posse-na-diretoria-executiva-da-cna/>

ASCOM ICV. **Alta Floresta e Cotriguaçu elaboram plano municipal de agricultura familiar : Instituto Centro de Vida**. Disponível em: <<http://www.icv.org.br/2022/08/alta-floresta-e-cotriguacu-elaboram-plano-municipal-de-agricultura-familiar/>>. Acesso em: 19 out. 2022.

ASSUNÇÃO, J. et al. Property-level assessment of change in forest clearing patterns: The need for tailoring policy in the Amazon. **Land Use Policy**, v. 66, p. 18–27, jul. 2017.

AVANT, DEBORAH D.; FINNEMORE, MARTHA, AND SELL, SUSAN S. Who governs the globe? Em: **Who governs the globe? Cambridge Studies in International Relations**. [s.l.] Cambridge University Press, 2010. p. 114.

AZEVEDO, A. A. **Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso)**. Tese de Doutorado—Brasília: Universidade Brasília, 2009.

BOSCHI, R. **O Estado e o Setor Privado no Cenário Pós-Reformas: Novas Modalidades de Regulação**. Buenos Aires: Dezembro 2002.

BOYD, E. Navigating Amazonia under uncertainty: past, present and future environmental governance. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, v. 363, n. 1498, p. 1911–1916, 27 maio 2008.

BRAGANÇA, A.; DAHIS, R. **Cutting Special Interests by the Roots: Evidence from the Brazilian Amazon**: Climate Policy Initiative. [s.l.] Puc-Rio, 2021.

BRANNSTROM, C. South America's Neoliberal Agricultural Frontiers: Places of Environmental Sacrifice or Conservation Opportunity. **AMBIO: A Journal of the Human Environment**, v. 38, n. 3, p. 141–149, maio 2009.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140**. , 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.html

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. , [s.d.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html

- BRINKMANN, S. **Qualitative interviewing**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BRONZ, D.; ZHOURI, A.; CASTRO, E. Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. **Revista Antropolítica**, v. 2, n. 49, p. 8–41, 2020.
- BROWDER, J., & GODFREY, B. **Rainforest cities: urbanization, development and globalization of the Brazilian Amazon**. New York: Columbia University Press, 1997.
- BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: Projeto de Cooperação Técnica. Brasília: INCAR/IICA, 1999.
- BULL, B & AGUILAR-STOEN, M. Changing Elites, Institutions and Environmental Governance. Em: F. DE CASTRO (Ed.). **Environmental Governance in Latin America**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2016.
- CAMILO, M. **Com apoio do REM MT, Banco Raiz investe cerca de meio milhão na agricultura familiar da amazônia mato-grossense**. REM Mato Grosso, Agosto 2022. Disponível em: <https://remmt.com.br/novo2022/index.php/pt/pagina-de-blog-de-noticias/306-com-apoio-do-rem-mt-banco-raiz-investe-cerca-de-meio-milhao-na-agricultura-familiar-da-amazonia-mato-grossense>
- CAMPOS, M. T.; NEPSTAD, D. C. Smallholders, The Amazon's New Conservationists. **Conservation Biology**, v. 20, n. 5, p. 1553–1556, out. 2006.
- CAPELARI, M. G. M. et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, dez. 2020.
- CAPOBIANCO, J. P. R. **Amazônia, uma década de esperança: como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder**. São Paulo, SP: Estação Liberdade, 2021.
- CASA CIVIL. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, 2a Fase: rumo ao desmatamento ilegal zero**. Casa Civil da Presidência da República. 2009.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1781–1804, dez. 2011.
- CESARINO, L. Pós-verdade e a crise do sistema de peritos: uma explicação cibernética. **Ilha Revista de Antropologia**, v. 23, n. 1, p. 73–96, 24 fev. 2021.
- CHILD, B. Community conservation in Southern Africa: Rightsbased natural resource management. Em: **Evolution and innovation in wildlife conservation: Parks and game ranches to transfrontier conservation areas**. London, UK: Earthscan, 2009. p. 187.

Coalizão Brasil. Disponível em:
<<https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/sobre-a-coalizacao/como-atuamos>>.
Acesso em: 19 out. 2022.

CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. M. **Como estudar elites [How to study elites]**. [s.l.] Editora UFPR, 2015.

COOK, N. J.; WRIGHT, G. D.; ANDERSSON, K. P. Local Politics of Forest Governance: Why NGO Support Can Reduce Local Government Responsiveness. **World Development**, v. 92, p. 203–214, abr. 2017.

COSTA, S. **A Questão Agrária no Brasil e a Bancada Ruralista no Congresso Nacional**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

CRABB, L. **Elites and carbon offsetting in Brazil: A critique of the 2014 FIFA World Cup in Mato Grosso**. Tese de Doutorado—Essex, UK: University of Essex, 2016.

CUNHA, L. H. Da “tragédia dos comuns” à ecologia política: **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 23, n. 1 e 2, p. 10–26, 13 dez. 2005.

DASGUPTA, A.; BEARD, V. A. Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia. **Development and Change**, v. 38, n. 2, p. 229–249, mar. 2007.

DELMAS, M., & YOUNG, O. . Introduction: new perspectives on governance for sustainable development. Em: **Governance for the environment: New perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press., 2009. p. 69–97.

ETZIONI-HAVELY, E. Introduction. Em: **Classes and Elites in Democracy and Democratization: a collection of readings**. New York: Garland, 1997.

FALLETI, T. G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

FERREIRA, J. et al. Brazil's environmental leadership at risk. **Science**, v. 346, n. 6210, p. 706–707, 7 nov. 2014.

FISCHER, J. et al. Should agricultural policies encourage land sparing or wildlife-friendly farming? **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 6, n. 7, p. 380–385, set. 2008.

FLORESTA, P. M. DE A. **Prefeito Chico Gamba lidera comitiva que vai para Costa Rica apresentar resultados da parceria com Eschweiler**. Disponível em:
<<https://www.altafloresta.mt.gov.br/Noticias/Prefeito-chico-gamba-lidera-comitiva-que-vai-para-costa-rica-apresentar-resultados-da-parceria-com-eschweiler-2954/>>.
Acesso em: 19 out. 2022a.

FLORESTA, P. M. DE A. **Alta Floresta e Eschweiler assinam acordo de parceria para o desenvolvimento**. Disponível em:

<<https://www.altafloresta.mt.gov.br/Noticias/Alta-floresta-e-eschweiler-assinam-acordo-de-parceria-para-o-desenvolvimento-2161/>>. Acesso em: 19 out. 2022b.

FLORESTA, P. M. DE A. **Em coletiva, prefeito fala sobre sua viagem à Alemanha**. Disponível em: <<https://www.altafloresta.mt.gov.br/Noticias/Em-coletiva-prefeito-fala-sobre-sua-viagem-a-alemanha-1741/>>. Acesso em: 19 out. 2022c.

FOLEY, J. A. et al. Global Consequences of Land Use. **Science**, v. 309, n. 5734, p. 570–574, 22 jul. 2005.

FONSECA, I. F. DA; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17–46, abr. 2009.

FUNDO AMAZÔNIA. Projetos. Disponível em: <<https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projetos/>>. Acesso em: 19 out. 2022.

FRITZEN, S. A. Can the Design of Community-Driven Development Reduce the Risk of Elite Capture? Evidence from Indonesia. **World Development**, v. 35, n. 8, p. 1359–1375, ago. 2007.

GARRETT, R. D.; LAMBIN, E. F.; NAYLOR, R. L. The new economic geography of land use change: Supply chain configurations and land use in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 34, p. 265–275, 1 set. 2013.

GIBBS, H. K. et al. Did Ranchers and Slaughterhouses Respond to Zero-Deforestation Agreements in the Brazilian Amazon?: Brazil’s zero-deforestation pacts. **Conservation Letters**, v. 9, n. 1, p. 32–42, jan. 2016.

GLOBO. Ministro do Meio Ambiente defende passar “a boiada” e “mudar” regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. 22 maio 2020.

GONÇALVES, C. **Fundo Amazônia Projeto “Sementes do Portal”**. [s.l.: s.n.]. **Governo JB Menos 30 anos em 3**. . Brasil: Sinal de Fumaça, 2021. Disponível em: <<https://www.sinaldefumaca.com/wp-content/uploads/2021/10/sdf-relatorio-pt-final-30em3.pdf>>.

GRINDLE, M. S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. **Governance**, v. 17, n. 4, p. 525–548, out. 2004.

HARVEY, W. S. Strategies for conducting elite interviews. **Qualitative Research**, v. 11, n. 4, p. 431–441, ago. 2011.

HECHT, S. B. Soybeans, Development and Conservation on the Amazon Frontier. **Development and Change**, v. 36, n. 2, p. 375–404, mar. 2005.

HECHT, S. B. From eco-catastrophe to zero deforestation? Interdisciplinarity, politics, environmentalisms and reduced clearing in Amazonia. **Environmental Conservation**, v. 39, n. 1, p. 4–19, mar. 2012.

HECK, C. R. A EXPANSÃO PRODUTIVA AGROPECUÁRIA NO ESTADO DE MATO GROSSO E SEUS IMPACTOS FUNDIÁRIOS E AMBIENTAIS A PARTIR DOS ANOS 2000 / Agricultural productive expansion in the State of Mato Grosso and its fundial and environmental impacts from 2000. **Informe GEPEC**, v. 25, n. 2, p. 62–84, 18 jun. 2021.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e Economia do “Agronegócio” no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, p. 159–176, out. 2010.

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

HOELLE, J. Black Hats and Smooth Hands: Elite Status, Environmentalism, and Work among the Ranchers of Acre, Brazil. **Anthropology of Work Review**, v. 33, n. 2, p. 60–72, dez. 2012.

HOFFMANN, R. **A DISTRIBUIÇÃO DA POSSE DA TERRA NO BRASIL, COM RESULTADOS PRELIMINARES PARA 2017**. Florianópolis, UESC: 2019.

HOFMEISTER, N.; CAMPOS, A. **Justiça do Mato Grosso manda anular reserva ambiental na Amazônia após pedido de desmatadores**. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2022/08/justica-do-mato-grosso-manda-anular-reserva-ambiental-na-amazonia-apos-pedido-de-desmatadores/>>. Acesso em: 6 dez. 2022.

IBGE. **Produto Interno Bruto a preços correntes (Tabela 5938)**. [s.l.] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>.

IBGE. **Área territorial brasileira**. [s.l.] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>.

IBGE. **Resolução nº 3, de 26 de agosto de 2019. Divulga estimativas da população para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2019. Diário Oficial da União**. [s.l.] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de agosto 2019b.

IBGE. **PIB per capita: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA**. [s.l.] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/alta-floresta/panorama>>.

IBGE. **Histórico - Alta Floresta**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/alta-floresta/historico>>. 2022.

IGLÉCIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 75–97, jun. 2007.

IMAZON. **Índice de Progresso Social Amazônia (Portal)**. IPS Amazônia: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2018. Disponível em: <<http://www.ipsamazonia.org.br/#aspects%5B%5D=1&aspects%5B%5D=2&aspects%5B%5D=9&aspects%5B%5D=15&map-view=city&map-type=performance&active-cat=1&page=1&tab=map>>.

IMEA. **Agronegócio no Brasil e em Mato Grosso**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://bucket-xiruexterno-2.s3.sa-east-1.amazonaws.com/5/696275888694231040/1284629834766426112-.pdf?X-Amz-Expires=432000&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIOZVUSV4HGV74RLA/20230120/sa-east-1/s3/aws4_request&X-Amz-Date=20230120T152407Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=48cabdb5e7fe9ad581ddb60982da707505dc4e50c1c224748fdeb0c830f04a5a>.

INOUE, C. Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brazil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. spe, p. 170–189, 2012.

INPE. **Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes)**. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. 2022a.

INPE. **Portal do Monitoramento de Queimadas e Incêndios**. Disponível em: <<http://www.inpe.br/queimadas>>. 2022b.

IPAM. Soluções para o desmatamento na Amazônia. Amazoniar: IPAM. Disponível em: <<https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Amazoniar-Solu%C3%A7%C3%B5es-para-o-desmatamento-na-Amaz%C3%B4nia-VF.pdf>>. 2023.

KHAN, S. The Sociology of Elites. **Annual Review of Sociology**, v. 38, n. 1, p. 361–377, 11 ago. 2012.

KUCZACH, A. **Parque Estadual do Cristalino é a bola da vez no Mato Grosso**. Disponível em: <<https://oeco.org.br/analises/28170-parque-estadual-do-cristalino-e-a-bola-da-vez-no-mato-grosso/>>. Acesso em: 6 dez. 2022.

KUMAR, S. Does “participation” in common pool resource management help the poor? A social cost-benefit analysis of joint forest management in Jharkhand, India. **World Dev.** 30:763–782. 2002.

LARSON, A.M. Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are local governments up to the job? **World Development**, v. 30, n. 1, 2002.

LEAL, G. Guardiões da Propriedade: organizações da burguesia agrária e reforma agrária - um estudo sobre a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (1995-2001). Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

LEAL, L. **Programa Adote uma Nascente vira lei em Alta Floresta**. Disponível em: <<https://www.altafloresta.mt.leg.br/imprensa/noticias/programa-adote-uma-nascente-vira-lei-em-alta-floresta>>. Acesso em: 19 out. 2022.

LEAL, L. **Eleita nova diretoria do CODAM**. 2020. Disponível em: <<https://www.cdlaf.com.br/artigo/eleita-nova-diretoria-do-codam>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LEMOS, M. C., & AGRAWAL, A. Environmental governance and political science. Em: **Governance for the environment: New perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press., 2009. p. 69–97.

LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 31, n. 1, p. 297–325, 1 nov. 2006.

LIMA, C. Alta Floresta e Eschweiler assinam acordo de parceria para o desenvolvimento. **Prefeitura de Alta Floresta**, 2018.

LINDSEY, P., DU TOIT, R., POLE, A., & ROMANACH, S. Save Valley conservancy: A large-scale African experiment in cooperative wildlife management. Em: H. SUICH, B. CHILD, & A. SPENCELEY (Ed.). **Evolution and innovation in wildlife conservation: Parks and game ranches to transfrontier conservation areas**. London, UK: Earthscan, 2009. p. 163.

LITTLE, P. E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, n. 25, p. 85–103, jun. 2006.

LITVACK, J. I.; AHMAD, J.; BIRD, R. M. **Rethinking decentralization in developing countries**. Washington, D.C: World Bank, 1998.

LOHMANN, L. Beyond patzers and clients: Strategic reflections on climate change and the “Green Economy”. **What Next volume III: Climate, development and equity**, v. 62, p. 295–326, 2012.

LONDRES, M.; LARSON, A. M.; BARLETTI, J. P. S. The costs of elite-oriented multi-stakeholder forums to address deforestation: the case of the Green Municipalities Program in the Brazilian Amazon. **International Forestry Review**, v. 23, n. 1, p. 76–89, 26 jul. 2021.

LOURENÇO, A. **O recrutamento das elites políticas no Brasil: o caso de Mato Grosso, 1945-2007**. Tese de Doutorado—Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2011.

LUND, J. F.; RUTT, R. L.; RIBOT, J. Trends in research on forestry decentralization policies. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 32, p. 17–22, jun. 2018.

LUND, J. F.; SAITO-JENSEN, M. Revisiting the Issue of Elite Capture of Participatory Initiatives. **World Development**, v. 46, p. 104–112, jun. 2013.

MANOR, J. User committees: A potentially damaging second wave of decentralisation? Em: J. C. RIBOT, & A.M. LARSON (Ed.). **Democratic decentralisation through a natural resource lens: Cases from Africa, Asia and Latin America**. London, UK: Routledge, 2009. p. 192–213.

MARCUZZO, S.; LIMA, A. **Programa Novo Campo: Estratégia de pecuária sustentável na Amazônia**. Alta Floresta-MT: Instituto Centro de Vida: ICV, 2015. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2015/06/Estrategia_pecuaria_sustentavel_amazonia_ICV.pdf>.

MELLO, C. **Justiça do MT anula criação de parque visado por desmatadores**. **Climainfo**, 10 ago. 2022. Disponível em: <<https://climainfo.org.br/2022/08/09/justica-do-mt-anula-criacao-de-parque-visado-por-desmatadores/>>. Acesso em: 6 dez. 2022

MERRY, F.; SOARES-FILHO, B. Will intensification of beef production deliver conservation outcomes in the Brazilian Amazon? **Elementa: Science of the Anthropocene**, v. 5, p. 24, 1 jan. 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Listagem municípios prioritários**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/Listagemmunicipiosprioritriosparaesdepreveno2021.pdf>. Acesso dia 07/03/2022.

MOLOTCH, H. The City as a Growth Machine: toward a political economy of place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, p. 309–332, 1976.

MOOKHERJEE, D & BARDHAN, P. Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview. Em: **International Handbook on the Economics of Corruption**. [s.l: s.n.].

MUSGRAVE, M. K.; WONG, S. Towards a More Nuanced Theory of Elite Capture in Development Projects. The Importance of Context and Theories of Power. **Journal of Sustainable Development**, v. 9, n. 3, p. 87, 30 maio 2016.

NEPSTAD, D. et al. The End of Deforestation in the Brazilian Amazon. **Science**, v. 326, n. 5958, p. 1350–1351, 4 dez. 2009.

NEPSTAD, D. C.; STICKLER, C. M.; ALMEIDA, O. T. Globalization of the Amazon Soy and Beef Industries: Opportunities for Conservation. **Conservation Biology**, v. 20, n. 6, p. 1595–1603, dez. 2006.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137–150, 2012.

NEVES, E., WHATELY, M., LOPES, M., & CORDILHA, A. C. **O Processo de Municipalização da Estratégia de Prevenção e Combate ao Desmatamento na**

Amazônia: estudos de caso sobre municípios integrantes da Lista de Municípios Prioritários do MMA. Belém, PA: Climate and Land Use Alliance – CLUA, 2015.

OBSERVA-MT. **Manifestação Coletiva Parque Cristalino II.** , ago. 2022.
Disponível em: <<https://observamt.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Manifestacao-Cristalino-Oficial.pdf>>

OKIDA, D. **Amazônia Legal: Estudo Da Relação Do Desmatamento Com A Posse Da Terra No Estado Do Mato Grosso.** Dissertação de Mestrado—Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2019.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: Edusp, 1999.

ORTEGA, A. C. **Agronegócios e representação de interesses no Brasil.** Uberlândia, Minas Gerais: EDUFU, 2005.

OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 137–158, 1 ago. 2000.

OSTROM, E. **Aid, incentives, and sustainability: an institutional analysis of development cooperation : main report.** Stockholm, Sweden: Sida, 2002.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, p. 550–557, out. 2010.

OSTROM, E.; YTURBE CALVO, C.; SANDOVAL, A. **El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva.** México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Fondo de Cultura Económica (FCE), 2009.

PAILLER, S. Re-election incentives and deforestation cycles in the Brazilian Amazon. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 88, p. 345–365, mar. 2018.

PASGAARD, M. Lost in translation? How project actors shape REDD+ policy and outcomes in Cambodia: Lost in translation? **Asia Pacific Viewpoint**, v. 56, n. 1, p. 111–127, abr. 2015.

PEREIRA LEITE, S. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 1, p. 227, 1 fev. 2020.

PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. Classe social, elite política e elite de classe: por uma análise societalista da política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, n. Julho-Dezembro, p. 243–270, 2009.

PERSHA, L.; ANDERSSON, K. Elite capture risk and mitigation in decentralized forest governance regimes. **Global Environmental Change**, v. 24, p. 265–276, jan. 2014.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Inequality in the long run. **Science**, v. 344, n. 6186, p. 838–843, 23 maio 2014.

PINTO, L. et al. **QUEM SÃO OS POUCOS DONOS DAS TERRAS AGRÍCOLAS NO BRASIL - O MAPA DA DESIGUALDADE**: Sustentabilidade em Debate.

Piracicaba, SP: Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola: Imaflora, Abril 2020. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade_terras_agricolas.pdf>.

PNUD; FJP, –; IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Portal)**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/>.

PORTES, A. Instituciones Y Desarrollo: Una Revisión Conceptual. **Cuadernos de Economía**, v. XXV, n. 45, p. 13–52, 2006.

PRIZIBISCZKI, C. Retirada do MT dos limites da Amazônia Legal legalizaria desmate de área maior que RJ e ES juntos. 25 mar. 2022.

PROJETO MAPBIOMAS – Coleção 7.0 da Série Anual de Mapas de Uso e Cobertura da Terra do Brasil, acessado em 21/02/2023 através do link: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org>

PORTES, A. Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, p. 3510410, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto no6.321**. 2007.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed ed. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2006.

Relatório Anual de Desmatamento 2021. . São Paulo, Brasil: MapBiomias, [s.d.]. Disponível em: <<http://alerta.mapbiomas.org>>.

REM. **REM Mato Grosso**. Disponível em: <<https://remmt.com.br/novo2022/index.php/pt/>>. Acesso em: 31 dez. 2022.

RIBOT, J. C. From exclusion to participation: Turning Senegal’s forestry policy around? **World Development**, v. 23, n. 9, p. 1587–1599, set. 1995.

RIBOT, J. C., & LARSON, A. M. (ED.). **Democratic decentralisation through a natural resource lens: Cases from Africa, Asia and Latin America**. London, UK: Routledge, 2009.

RODDEN, J. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481, jul. 2004.

RODRIGUES, A. **Seminário técnico discute serviços ambientais em Alta Floresta**, MT. 2019.

RUTT et al. The scientific framing of forestry decentralization in Nepal. **For. Policy Econ.**60:50–61. 2015.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricoles**, v. 29, p. 31, 2020.

SALOMÃO, R. et al. **Situação territorial, desmatamento e focos de calor em 60 municípios da Amazônia Legal**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2020.

SALOMON, M. **O Novo Código Florestal e a Regularização do Passivo Ambiental dos Imóveis Rurais: o caso de Querêcia**. Dissertação de Mestrado—Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

SALVERDA, T. In defence: elite power. **Journal of Power**, v. 3, n. 3, p. 385–404, dez. 2010.

SANTOS, A. et al. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, 1 out. 2021.

SANTOS, N. G. **Gestão Florestal Descentralizada: uma análise do processo nos estados de Mato Grosso e do Pará**. Dissertação de mestrado—Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2011.

SANTOS, T.; FILHO, V.; ROCHA, V.; MENEZES, J. Os impactos do desmatamento e queimadas de origem antrópica sobre o clima da amazônia brasileira: um estudo de revisão. **Rev. Geogr. Acadêmica**, v. 11, n. 2, p. 157–181, 2017.

SCHEFFER, M. et al. Catastrophic shifts in ecosystems. **Nature**, v. 413, n. 6856, p. 591–596, out. 2001.

SASSAKI, A. **Projeto Olhos D'Água da Amazônia – Alta Floresta (MT)**. Trabalho de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2012.

SCHROEDER, H. Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 10, n. 4, p. 317–332, dez. 2010.

SCOTT, J. Modes of Power and the Re-Conceptualization of Elites. **The Sociological Review**, v. 56, n. 1_suppl, p. 25–43, maio 2008.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO MATO GROSSO. Programa Carbono Neutro. Disponível em: <<http://www.sema.mt.gov.br/site/index.php/carbono-neutro-mt>>. Acesso em Dez 2022.

Sementes do Portal – fases I e II – Ouro Verde. , [s.d.]. Disponível em: <<https://ouroverde.org.br/2022/10/25/sementes-do-portal-fases-i-e-ii/>>. Acesso em: 20 jan. 2023

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Fundo Amazônia.** Documento do Projeto. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/fundo-amazonia/Documento_de_Projeto_Fundo_Amazonia_fev_2013.pdf. 2013.

SESSIN-DILASCIO, K.; VALDIONES, A. P.; DUARTE³, I. **Programa Matogrossense de Municípios Sustentáveis: uma abordagem de governança para redução do desmatamento nos municípios da Amazônia matogrossense.** 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306391961_Programa_Matogrossense_de_Municipios_Sustentaveis_uma_abordagem_de_governanca_para_reducao_do_desmatamento_nos_municipios_da_Amazonia_matogrossense

SETTON, M. DA G. J. Estudos sobre as elites: uma leitura da produção em periódicos – 1998-2017. **Pro-Posições**, v. 32, 15 fev. 2021.

SHUKLA, J.; NOBRE, C.; SELLERS, P. Amazon Deforestation and Climate Change. **Science**, v. 247, n. 4948, p. 1322–1325, 16 mar. 1990.

SKOLE, D.; TUCKER, C. Tropical Deforestation and Habitat Fragmentation in the Amazon: Satellite Data from 1978 to 1988. **Science**, v. 260, n. 5116, p. 1905–1910, 25 jun. 1993.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

SOARES, T. M. **A Influência do Governo Federal no Combate ao Desmatamento em Municípios da Lista Prioritária do PPCDAM.** TCC—Brasília: Universidade de Brasília, 2020.

SOARES-FILHO, B. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 107, n. 24, p. 10821–10826, 15 jun. 2010.

SOUZA COSTA NEVES, E. M.; WHATELY, M. A sobrevivência do maior número: Notas sobre o pensamento de Hayek. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 35, n. 03, p. 66–83, nov. 2016.

STEWART, C. From colonization to “environmental soy”: A case study of environmental and socio-economic valuation in the Amazon soy frontier. **Agriculture and Human Values**, v. 24, n. 1, p. 107–122, 20 fev. 2007.

SVARSTAD, H.; BENJAMINSEN, T.; OVERÅ, R. Power theories in political ecology. **Journal of Political Ecology**, v. 25, p. 350–425, 2018.

THALER, G. M.; VIANA, C.; TONI, F. From frontier governance to governance frontier: The political geography of Brazil's Amazon transition. **World Development**, v. 114, p. 59–72, fev. 2019.

TONI, F. **Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista**. La Paz – Bolivia: CIFOR, IDRC. 2006.

TONI, F.; KAIMOWITZ, D.; CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH (ED.). **Municípios e gestão florestal na Amazônia**. Lagoa Nova, Natal, RN: A.S. Editores, 2003.

TUDE SEVÁ, J. **CLASSES PATRONAIS RURAIS E CONFLITOS SOCIAIS. Um estudo sobre as ações das organizações patronais rurais frente à questão ambiental**. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO—Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008.

Valorizando Cadeias Socioprodutivas Amazônicas. Disponível em: <<https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Valorizando-Cadeias-Socioprodutivas-Amazonicas/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

VANWEY, L. K. et al. Socioeconomic development and agricultural intensification in Mato Grosso. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, v. 368, n. 1619, p. 20120168, 5 jun. 2013.

VIANA, C. **O Município como Escala para o Combate ao Desmatamento: atores e agendas emergentes**. Tese de Doutorado—Brasília: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017.

WONG, S. Challenges to the elite exclusion–inclusion dichotomy — reconsidering elite capture in community-based natural resource management. **South African Journal of International Affairs**, v. 20, n. 3, p. 379–391, dez. 2013.

WOODS, M. Rethinking Elites: Networks, Space, and Local Politics. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 30, n. 12, p. 2101–2119, dez. 1998.

WRIGHT, G.; ANDERSSON, K. Non-Governmental Organizations, Rural Communities and Forests: A Comparative Analysis of Community-NGO Interactions. **Small-scale Forestry**, v. 12, n. 1, p. 33–50, 1 mar. 2013.

APÊNDICE A - Modelos de Roteiro das Entrevistas

OSCs e Prefeitura:

1) Entrevistado X, poderia falar um pouco sobre a sua trajetória de trabalho no município (e na sua organização/prefeitura)?

1.1) Geralmente nesse momento já tinham comentado sobre o PPCDAm, e eu perguntaria sobre o impacto das ações de comando e controle sobre a população.

2) Foi dada continuidade à pauta ambiental no município/agenda ambiental por meio de sua organização/prefeitura? E por outros atores (prefeitura, OSCs, sindicato rural, população geral)? Quem você diria que foram atores importantes para dar essa continuidade após que o município saiu da Lista?

3) Que tipos de trabalhos foram feitos? Que tipos de recursos, habilidades e parcerias (na escala local e em outras escalas) foram importantes para a realização desses trabalhos? Os trabalhos tiveram sucesso? Quais foram os desafios? Quais recursos faltaram? Houve conflitos (dentro e fora da organização)?

4) A sua capacidade de atuação (ou de sua organização) foi afetada pelas trocas de gestão municipal? De que forma?

5) (Caso o(a) entrevistado(a) não fosse sensível a questões de poder e eu julgasse que a pergunta não prejudicaria o restante da entrevista:) É possível perceber que diferenças de poder, sobretudo econômico e político, orientam ou inibem a agenda ambiental do município? Você se lembra de casos em que houve conflitos de interesses? É possível perceber uma organização de elites rurais locais? Entorno de quais interesses?

6) Considerando as mudanças da política ambiental estadual e nacional ao longo dos anos, entre 2012 e 2022, quais mudanças foram sentidas pela população e pela sua organização? (dependendo da capacidade de resposta, eu iria perguntando mais detalhes, sobre a agenda municipal, a capacidade de atuação e a adaptação dos atores engajados, a postura/abertura de diferentes atores sobre as questões ambientais)

7) Outros comentários sobre a continuidade da agenda e da governança ambiental de Alta Floresta desde 2012.

Pecuaristas:

- 1) Contar um pouco sobre a sua trajetória e seu trabalho.
- 2) Como foram impactados pelas ações do governo federal em relação a adequação às leis ambientais?
- 3) Qual foi a reação da população, dos produtores? Em quais programas estiveram envolvidos? Quais parcerias? O que deu certo/errado?
- 4) Como a postura dos produtores frente as questões ambientais evoluiu ao longo dos anos? Como foram percebidas as mudanças políticas políticas no nível federal (a postura de Bolsonaro e seus ministros)? (Há mais ou menos confiança, parcerias com OSCs e a prefeitura?)
- 5) Como o setor é organizado atualmente, como é feita a defesa dos interesses dos produtores? Isso mudou ao longo dos anos? Quais são os desafios atuais do setor? Quais são as preocupações/pautas ambientais? O que poderia melhorar?