

**LARISSA CAROLINA LOUREIRO VILLARROEL**

**Mudança institucional e novas imagens de políticas florestais:  
experiências estaduais na Amazônia Brasileira**

Brasília

2019

LARISSA CAROLINA LOUREIRO VILLARROEL

**Mudança institucional e novas imagens de políticas florestais:  
experiências estaduais na Amazônia Brasileira**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora (Área de concentração: Política e Gestão da Sustentabilidade).

Orientador: Prof. Fabiano Toni

Brasília

2019

*“Questions are a burden to others;  
answers are a prison for oneself”.*

Patrick McGoohan –  
The Prisoner – Episode 1, “Arrival”  
(1967)

## RESUMO

A tese destaca a ocorrência de mudança de trajetória nas políticas públicas florestais nos estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso, a partir da década de 2000, com maior ênfase na adoção de instrumentos econômicos e aponta para o papel relevante das ideias e da mudança de imagem de políticas, de uma agenda ambiental para uma agenda de desenvolvimento, como um dos principais elementos para a mudança observada. Foi proposto um mecanismo causal para explicar o fenômeno da mudança da imagem por meio da adoção de novas ideias e emergência de novos atores institucionais naqueles estados. O trabalho foi conduzido por meio de três estudos de caso comparativos, adotando-se métodos mistos baseados em *process tracing*, modelo de Equilíbrio Pontuado e *Policy Arrangement Approach* (PAA). Foi realizada *survey* com as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, 18 entrevistas não estruturadas com agentes envolvidos no desenho das políticas e levantamento documental de narrativas históricas, pronunciamentos, documentos oficiais de programas e atas de reunião dos principais colegiados envolvidos. Verificou-se que a adoção de desenhos alternativos de estrutura burocrática para a gestão de florestas nativas nos estados foi alimentada pela entrada de novas ideias e pela movimentação de pessoas nas organizações estaduais com visões mais dinâmicas sobre a potencialidade da agenda florestal, culminando na criação de uma nova imagem para a política florestal, o que configura uma nova situação de Equilíbrio Pontuado. A emergência de instrumentos similares nos casos analisados foi caracterizada como expressão de um fenômeno diverso da difusão de políticas, denominado Cadência Política. Ainda que se tenha identificado uma mudança de espaços de poder para a discussão da agenda florestal, não se verificou a tradução dessa alteração de dinâmica em termos de direcionamento de recursos orçamentários governamentais. A dinâmica da criatividade e da mobilidade das ideias e seu papel catalisador de mudanças, por meio da alteração de imagens de políticas públicas, permaneceu contingente à presença ou à flexibilidade de aspectos estruturais, como forma de organização de governo ou a disponibilidade de recursos materiais capazes de dar suporte à ideia formulada.

**Palavras-chave: mudança institucional, ideias, imagens, florestas**

## **ABSTRACT**

The thesis highlights a change in the trajectory of public forest policies in the states of Acre, Amazonas and Mato Grosso from the 2000s with a greater emphasis on the adoption of economic instruments. It points at the relevant role of ideas and public policies images, from an environmental agenda to a development agenda, as one of the main elements for the observed change. A causal mechanism was proposed to explain the phenomenon of image change through the adoption of new ideas and emergence of new institutional actors in those states. The work was carried out through three comparative case studies, adopting mixed methods based on process tracing, Punctuated Equilibrium Model and Policy Arrangement Approach (PAA). A survey was conducted with the State Secretariats for Environment, 18 unstructured interviews with agents involved in the design of policies and documentary survey of historical narratives, pronouncements, official documents of programs and minutes of meetings of the main collegiate involved. It was verified that the adoption of alternative designs of bureaucratic structure for the management of native forests in the states was fed by the entry of new ideas and the movement of people with more dynamic visions on the potentiality of the forest agenda, culminating in the creation of a new image for forestry policy, which constitutes a new situation of Punctuated Equilibrium. The emergence of similar instruments in the analyzed cases was characterized as an expression of a phenomenon different from the diffusion of policies, called Political Cadence. Though it has identified a change in positions of power to discuss the forest agenda, there was no translation of this dynamic change in terms of direction of government budget resources. The dynamics of creativity and the mobility of ideas and their catalytic role on change, through the alteration of images of public policies, remained contingent on the presence or flexibility of structural aspects, as a form of government organization or the availability of material resources to support the idea.

**Keywords: institutional change, ideas, images, forests**

## RESUMEN

La tesis destaca la ocurrencia de cambio de trayectoria en las políticas públicas forestales en los estados de Acre, Amazonas y Mato Grosso, a partir de la década del 2000, con mayor énfasis en la adopción de instrumentos económicos y apunta al papel relevante de las ideas y del cambio de imagen de políticas públicas, de una agenda ambiental para una agenda de desarrollo, como uno de los principales elementos para el cambio observado. Se propuso un mecanismo causal para explicar el fenómeno del cambio de la imagen a través de la adopción de nuevas ideas y emergencias de nuevos actores institucionales en aquellos estados. El trabajo fue conducido por medio de tres estudios de caso comparativos, adoptando métodos mixtos basados en process tracing, modelo de Equilibrio Puntuado y Enfoque del Arreglo Político (PAA). Se realizó una encuesta con las Secretarías Estadales de Medio Ambiente, 18 entrevistas no estructuradas con agentes involucrados y levantamiento documental de narrativas históricas, pronunciamientos, documentos oficiales de programas y actas de reunión de los principales colegiados. La adopción de diseños alternativos de estructura burocrática para la gestión de bosques nativos en los estados fue alimentada por la entrada de nuevas ideas y el movimiento de personas con visiones más dinámicas sobre la potencialidad de la agenda forestal, culminando en la creación de una nueva imagen para la política forestal, lo que configura una nueva situación de Equilibrio Puntuado. La emergencia de instrumentos similares en los casos analizados fue caracterizada como expresión de un fenómeno diverso de la difusión de políticas, denominado Cadencia Política. Aunque se ha identificado un cambio de espacios de poder para la discusión de la agenda forestal, no se verificó la traducción de esa alteración de dinámica en términos de direccionamiento de recursos presupuestarios gubernamentales. La dinámica de la creatividad y de la movilidad de las ideas y su papel catalizador de cambios, a través de la alteración de imágenes de políticas públicas, permaneció contingente a la presencia o flexibilidad de aspectos estructurales, como forma de organización de gobierno o la disponibilidad de recursos capaces de dar soporte a la idea formulada.

**Palabras clave: cambio institucional, ideas, imágenes, bosques**

## RÉSUMÉ

La thèse met en évidence un changement de trajectoire des politiques publiques forestières dans les États d'Acre, d'Amazonas et du Mato Grosso, à partir des années 2000, en mettant davantage l'accent sur l'adoption d'instruments économiques et en soulignant le rôle pertinent des idées et le changement de image des politiques publiques, d'un agenda environnemental à un agenda de développement, en tant qu'un des principaux éléments du changement observé. Un mécanisme de causalité a été proposé pour expliquer le phénomène de changement d'image grâce à l'adoption de nouvelles idées et à l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels dans ces États. Les travaux ont été menés au moyen de trois études de cas comparatives, en adoptant des méthodes mixtes basées sur la traçabilité des processus, Punctuated Equilibrium Model et l'Approche d'Arrangement de Politique (PAA). Une enquête a été réalisée auprès des secrétariats d'État à l'environnement, 18 entrevues non structurées avec des agents participant à la conception des politiques et une étude documentaire de récits historiques, déclarations, documents officiels de programmes et comptes rendus des réunions du principal collège. Il a été vérifié que l'adoption de nouvelles idées et la circulation des personnes avec une vision plus dynamique de la potentialité de l'agenda forestier ont permis d'adopter des conceptions alternatives de structure bureaucratique pour la gestion des forêts dans les États aboutissant à la création d'une nouvelle image de la politique forestière, qui constitue une nouvelle situation d'équilibre. L'émergence d'instruments similaires dans les cas analysés a été caractérisée comme l'expression d'un phénomène différent de la diffusion de politiques, appelé Cadence politique. Bien qu'un changement d'espaces de pouvoir ait été identifié pour la discussion du programme forestier, rien n'a été traduit pour ce changement de dynamique en termes de gestion des ressources budgétaires du gouvernement. La dynamique de la créativité et de la mobilité des idées et leur rôle catalyseur de changement, en modifiant l'image des politiques restaient subordonnés à la présence ou à la flexibilité d'aspects structurels, en tant qu'organisation gouvernementale ou à la disponibilité de ressources matérielles pour soutenir l'idée.

**Mots-clés: changement institutionnel, idées, images, forêts**

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Área em hectares de matas, florestas e pastagens nos estados do AM, AC e MT .....	173
--	-----



## Lista de Quadros

Quadro 1 - Três possíveis formas de mudança institucional e suas principais características .....	31
Quadro 2 - Principais características dos modelos ideais de análise do processo decisório em políticas públicas.....	48
Quadro 3 – Exemplo de quadro de controle utilizado para coleta de evidências para análise dos casos.....	75
Quadro 4 - Quatro testes de causalção e suficiência.....	76
Quadro 5 - Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa customizada .....	78
Quadro 6 - Resumo das evidências de mudança institucional para o estado do Acre .....	148
Quadro 7 - Resumo das evidências de mudança institucional para o estado do Mato Grosso.....	150
Quadro 8 - Resumo das evidências de mudança institucional para o estado do Amazonas .....	151
Quadro 9 - Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa para o estado do Amazonas .....	153
Quadro 10 - Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa para o estado do Acre ..	155
Quadro 11 - Matriz de Análise dos Achados da Pesquisa para o estado do Mato Grosso.....	158

## Lista de Figuras

Figura 1 - Mecanismo causal para a emergência de novos instrumentos de políticas florestais.....	24
Figura 2 - Representação Gráfica do Policy Arrangement Approach segundo Liefferink (2006) .....	59
Figura 3 - Equilíbrio Pontuado Florestal .....	80
Figura 4 - Mapa Político da Amazônia Legal.....	82
Figura 5 - Mapa Político do estado do Acre .....	107
Figura 6 - Governança do SISA-AC .....	114
Figura 7 - Marcos de Mudança Institucional no Estado do Acre no Período de 1999 a 2013 .....	117
Figura 8 - Mapa Político do estado do Mato Grosso .....	119
Figura 9 - Sistema de governança da Estratégia PCI .....	127
Figura 10 - Marcos de Mudança Institucional no Estado do Mato Grosso no Período de 1999 a 2016 .....	130
Figura 11 - Mapa político do estado do Amazonas .....	131
Figura 12 - Área de abrangência do modelo Zona Franca na Amazônia .....	137
Figura 13 - Marcos de mudança institucional no estado do Amazonas no período de 2003 a 2017 .....	144
Figura 14- Representação gráfica da dinâmica espaço - tempo da política florestal .....	152
Figura 15 - Funcionamento do mecanismo causal de mudança institucional no estado do Amazonas.....	155
Figura 16 - Funcionamento do mecanismo causal de mudança institucional no estado do Acre .....	158
Figura 17 - Funcionamento do mecanismo causal de mudança institucional no estado do Mato Grosso .....	161
Figura 18 - Dotação orçamentária (em milhões de reais) para políticas públicas relacionadas a agenda de florestas nativas no estado do Amazonas no período de 2010 a 2017 .....	164
Figura 19 - Dotação orçamentária (em milhões de reais) para políticas públicas relacionadas a agenda de florestas nativas no estado do Acre no período de 2010 a 2017 .....	165
Figura 20 - Dotação orçamentária (em milhões de reais) para políticas públicas relacionadas a agenda de florestas nativas no estado do Mato Grosso no período de 2010 a 2017 .....	165
Figura 21 - Valor da produção da extração vegetal não-madeireira nos estados do AC, AM e MT no período de 2010 a 2016 (Mil Reais).....	169
Figura 22 - Evolução do IDHM dos estados do AC, Amazonas e Mato Grosso no período de 2011 a 2014 .....	171
Figura 23 - Comportamento do Índice de Gini nos estados do AC, AM e MT em comparação com o Brasil para o período de 2013 a 2015.....	172
Figura 24 - Comparativo da relação entre taxa de desmatamento acumulada bruta anual e a área territorial estadual - AC, AM e MT (anos 2000 e 2015 em %). .....	174
Figura 25 - Distribuição de áreas degradadas nos estados do AC, AM e MT no período de 2007 a 2013 .....	175

## Lista de Siglas

AC	Estado do Acre
ACF	Advocacy Coalition Framework
AM	Estado do Amazonas
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEEPCI	Coordenação Geral da Estratégia PCI
CRA	Cota de Reserva Ambiental
DI	Institucionalismo Discursivo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
GCF	Força-Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas
ICV	Instituto Centro de Vida
IEs	Instrumentos Econômicos
IMC	Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais do Acre
IMAC	Instituto de Meio Ambiente do Acre
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
GEF	Global Environment Facility
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MT	Estado do Mato Grosso
PAA	Policy Arrangement Approach
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCI	Estratégia Produzir, Conservar e Incluir
PET	Modelo do Equilíbrio Pontuado
PFL	Partido Frente Liberal
PISA	Programa de Incentivos por Serviços Ambientais de Carbono
PPCDAm	Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia
PPCCerrado	Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento no Cerrado
PPCCaatinga	Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Caatinga
PPCDQ-MT	Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimada de Mato Grosso
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PRODES	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
PPG-7	Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais
PT	Partido dos Trabalhadores
PZFV	Programa Zona Franca Verde
REM	REDD+ Early Movers – pioneiros na conservação

SEMAS  
SISA

SLAPR

WWF

Secretaria de Estado de Meio Ambiente  
Sistema de Incentivos a Serviços  
Ambientais do Acre  
Sistema de Licenciamento Ambiental de  
Propriedades Rurais  
World Wildlife Fund

## Sumário

<b>CONTEXTO</b> .....	<b>16</b>
<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>21</b>
<b>HIPÓTESES, PREMISSAS E OBJETIVOS</b> .....	<b>23</b>
<b>ORGANIZAÇÃO DA TESE</b> .....	<b>26</b>
<b>1 IDEIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO O INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO PODE AUXILIAR A COMPREENDER MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM ESTRUTURAS FEDERALISTAS</b> .....	<b>29</b>
1.1 O QUE SÃO INSTITUIÇÕES? .....	29
1.1.2 Tipologia da mudança institucional .....	30
1.2 O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO (PET).....	34
1.3 TEORIAS DA DECISÃO .....	37
1.3.1 O modelo da Escolha Racional .....	38
1.3.2 O modelo Organizacional.....	42
1.3.3 O modelo Político.....	45
1.4 O PODER DAS IDEIAS, PELAS IDEIAS OU SOBRE AS IDEIAS.....	49
1.5 COMO ANALISAR IDEIAS E A NECESSIDADE DE ABORDAGEM DE <i>MIX METHODS</i> .....	53
1.5.1 Process Tracing .....	53
1.5.2 Policy Arrangement Approach (PAA) .....	58
1.6 DIFUSÃO E ESTRUTURA FEDERALISTA .....	60
1.7 COMO ANALISAR DIFUSÃO E INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	64
1.8 CONSTRUÇÃO DA ABORDAGEM TEÓRICA ADOTADA.....	66
<b>2. ESTRATÉGIA ANALÍTICA</b> .....	<b>69</b>
2.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ESTUDOS.....	69
2.2 COLETA DE DADOS E EVIDÊNCIAS.....	70
2.3 MATRIZ DE ANÁLISE DOS ACHADOS DE PESQUISA.....	75
<b>3 ANTECEDENTES RECENTES DAS POLÍTICAS FLORESTAIS ESTADUAIS: PREPARAÇÃO DAS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO?</b> .....	<b>80</b>
3.1 OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO .....	81
3.2 DAS CAUSAS DO DESMATAMENTO ILEGAL NA REGIÃO AMAZÔNICA....	86
3.3 DA PREVALÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE NA REGIÃO AMAZÔNICA - LEGADO HISTÓRICO.....	90

3.4 AMPLIANDO O ESPAÇO DE CRIATIVIDADE POLÍTICA DOS ENTES FEDERADOS POR MEIO DA DESCENTRALIZAÇÃO .....	94
3.4.1 Descentralização.....	94
3.4.2 Arcabouço legal da descentralização florestal no Brasil .....	95
3.4.3 Ação criativa em políticas florestais .....	99
3.4.4 O CAR e a ação antecipada criativa dos estados .....	102
<b>4 POLÍTICAS FLORESTAIS ESTADUAIS: ACRE, AMAZONAS E MATO GROSSO</b> .....	<b>106</b>
4.1 ACRE.....	106
4.1.1 Caraterização.....	106
4.1.2 Evolução das ideias e do discurso - imagens de políticas públicas, mudanças nas regras do jogo e novas instituições .....	107
4.2 MATO GROSSO.....	118
4.2.1 Caracterização .....	118
4.2.2 Evolução das ideias e do discurso - imagens de políticas públicas, mudanças nas regras do jogo e novas instituições .....	119
4.3 AMAZONAS.....	131
4.3.2 Evolução das ideias e do discurso - imagens de políticas públicas, mudanças nas regras do jogo e novas instituições .....	131
4.4 CONVERGENCIA DOS ACHADOS NOS ESTADOS COM AS CATEGORIAS ANALÍTICAS ADOTADAS SEGUNDO O PAA .....	144
4.5 RESULTADOS DA MATRIZ DE ANÁLISE DOS ACHADOS DE PESQUISA PARA CADA UM DOS CASOS ANALISADOS .....	151
4.5.1 Amazonas .....	152
4.5.2 Acre.....	155
4.5.3 Mato Grosso.....	158
<b>5 DISCURSO E PRÁTICA: QUAL É A REALIDADE?</b> .....	<b>163</b>
5.1.1 Indicadores Orçamentários e Econômicos.....	163
5.1.2 Indicadores de Desenvolvimento Humano.....	170
5.1.3 Indicadores Ambientais/ Uso da Terra .....	173
<b>6 MUDANÇA INSTITUCIONAL E CADÊNCIA POLÍTICA: REFLEXOS DO EXERCÍCIO DA CRIATIVIDADE</b> .....	<b>177</b>
6.1 DIFUSÃO E CADÊNCIA POLÍTICA: CONTEXTO E IMAGENS COMO FATORES DE INOVAÇÃO .....	177
6.2 MALEABILIDADE INSTITUCIONAL E CRIATIVIDADE POLÍTICA.....	182
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>187</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>190</b>

<b>APÊNDICE.....</b>	<b>207</b>
<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PADRÃO APLICADO AOS ESTADOS DO AC, AM E MT (VIA SEMAS) E SECRETARIA DE MUDANÇA DO CLIMA E FLORESTAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SMCF) POR MEIO DE SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO (SIC) – PERÍODO DE APLICAÇÃO: JANEIRO DE 2007 A JUNHO DE 2008.....</b>	<b>207</b>

## CONTEXTO

As florestas<sup>1</sup> mundiais, e em especial, as brasileiras, estão submetidas a uma série de pressões que ameaçam a sua integridade. Dentre as ameaças que requerem medidas urgentes, de gestão ou proteção, se encontram a conversão de florestas para o desenvolvimento de atividades agrícolas e outros usos, a extração ilegal e não manejada de madeira e as alterações provocadas pela mudança do clima (MCDERMOTT *et al.*, 2010; FAO, 2015).

O Brasil tem 54,4% de sua área total coberta por florestas nativas e plantadas (contabilizadas as florestas secundárias), o equivalente a 463 milhões de hectares. Há 456 milhões de hectares que correspondem às florestas naturais e 7,2 milhões de hectares de florestas plantadas (SFB, 2013). A magnitude da incidência florestal confere ao Brasil a segunda posição em termos de cobertura florestal no mundo, atrás apenas da Rússia, que tem mais de 60% de seu território coberto por florestas (FAO, 2015).

As florestas são importantes elementos na manutenção e na promoção da vida humana e do planeta. Os estoques florestais são responsáveis pelo fornecimento de serviços ambientais essenciais ao suporte da vida (ciclagem de nutrientes, produção primária – fotossíntese e formação do solo), abastecimento (alimentos, ciclo hidrológico, produtos madeireiros e não-madeireiros) e regulação (clima, doenças, diversidade biológica, entre outros) (FAO, 2015).

Além disso, boa parte dos setores produtivos está direta ou indiretamente ligada aos produtos florestais, destacando-se a indústria de base, muito dependente do carvão vegetal como fonte energética, e a agricultura, que depende dos serviços ecossistêmicos oferecidos pelas florestas. Isso torna a base florestal um componente vital para estruturação da organização social sob o atual sistema econômico (HEIMANN e HOEFLICH, 2013; FAO, 2015). Estima-se que o setor florestal seja

---

1 Ainda que não exista uma definição única de floresta, tampouco existindo definição legal pacífica no arcabouço legal brasileiro sobre este conceito, no presente trabalho, adotamos a definição da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), como elemento orientador, por ser esta a definição que mais se aproxima das diferentes fitofisionomias encontradas em solo brasileiro. Dessa forma, entende-se floresta como "... área medindo mais de 0,5 ha com árvores maiores que 5 m de altura e cobertura de copa superior a 10%, ou árvores capazes de alcançar estes parâmetros *in situ*." (FAO, FRA 2015, p.3)



diretamente responsável por mais de 6 milhões de empregos – por exemplo, relacionados ao manejo e extração de produtos florestais - no Brasil, respondendo por aproximadamente 4% do PIB brasileiro (SFB, 2013).

Conforme apontam Rajão *et al.* (2014), desde que a agenda de combate ao desmatamento entrou na pauta política nacional, ao final da década de 1980, o Governo Federal e os estados brasileiros têm se utilizado de diferentes instrumentos com o objetivo de reduzir as taxas de desmatamento.

Dessa forma, usualmente, instrumentos de gestão ambiental são divididos em dois grupos: **(i)** instrumentos de comando e controle e **(ii)** instrumentos econômicos (SEIFFERT, 2009).

Os instrumentos do tipo comando e controle, como o próprio nome já diz, são aqueles baseados na imposição de regulações e padrões aos agentes, associada à fiscalização e aplicação de multas ou sanções em caso de descumprimento das regras. Ou seja, são caracterizados como instrumentos de comando e controle aqueles nos quais há uma forte supervisão sobre uma obrigação de não fazer (fiscalização) perante um comando de uma lei ou normativo estatal (IBAMA, 2002).

Por sua vez, os instrumentos econômicos (ou instrumentos de viés econômico ou de mercado, como são também conhecidos) são aqueles que utilizam a criação de um sinal de mercado (seja via preço ou outras variáveis econômicas) para fornecer incentivos positivos à mudança de comportamento dos agentes na direção em que se deseja.

De modo geral, os instrumentos econômicos tentam corrigir falhas de mercado, tais como problemas informacionais e de externalidades, ou criar incentivos que induzam os agentes econômicos a adotar comportamentos desejados (buscando a maximização do seu bem-estar e gerando, como efeito *spillover*, benefícios que podem ser usufruídos pela coletividade, como a melhora da qualidade do meio ambiente ou a conservação de ativos ambientais, como as florestas nativas).

Os mecanismos de comando e controle seriam os instrumentos primários de política pública de combate ao desmatamento, sendo os mais utilizados historicamente na região amazônica. Isso ocorre sobretudo pela sua aderência ao papel de poder de polícia conferido ao IBAMA desde a sua criação, e pela replicação do modelo de fiscalização nos diversos órgãos ambientais estaduais. Além disso,

trata-se de um instrumento que confronta diretamente o caráter de ilegalidade do desmatamento não autorizado.

Entretanto, nos últimos 20 anos houve uma grande transformação nas políticas de gestão florestal no Brasil: aconteceu uma transição do predomínio de instrumentos de comando e controle para a adoção mais flexibilizada de instrumentos econômicos<sup>2</sup> (ANDRADE *et al.*, 2013; RIVA *et al.*, 2007). O florescimento de tais instrumentos tem se dado com maior força em políticas estaduais da região Norte do país do que em políticas federais (RAJÃO e VURDUBAKIS, 2013; MELLO e ARTAXO, 2017). Tal indicação conduziu o meu trabalho à percepção da ocorrência de um possível fenômeno de mudança institucional mediado pela mudança de imagem de políticas florestais de uma agenda prioritariamente de comando e controle para uma agenda de desenvolvimento local.

O uso múltiplo das florestas passou a ser o elemento orientador das estratégias de gestão florestal pelo mundo nos últimos 20 anos (HOEFLICH *et al.*, 2007; MCDERMOTT *et al.*, 2010). A partir dessa indicação, se ressalta a influência e relevância do Estado como agente regulador da proteção e utilização dos chamados bens comuns e do seu impacto na conformação de políticas públicas e de projetos de desenvolvimento nacional.

Nas últimas décadas, o papel do Estado também passou a ser analisado sob a ótica da sustentabilidade. Isso ocorre porque se assistiu à ampliação dos debates sobre a necessidade de se adotar uma agenda de desenvolvimento pleno – contemplando elementos de dimensões ambientais e sociais, para além do componente econômico.

Esse debate anterior superou a velha discussão sobre a necessidade de se buscar apenas o crescimento econômico *per se* como elemento garantidor da qualidade de vida e da prosperidade das populações. Os paradigmas da economia verde e do desenvolvimento sustentável passaram a orientar os debates recentes sobre o papel estatal na condução de estratégias de desenvolvimento globais (ABRAMOVAY, 2012; GAETANI *et al.*, 2011).

---

<sup>2</sup> Como exemplos de instrumentos econômicos ou com viés econômico, podemos apontar o Pagamento por Serviços Ambientais (PAS), o REDD+, a concessão de crédito rural para atividades extrativistas, subsídios ou isenções fiscais para produtos de origem extrativista e até a recém-criada CRA (Cota de Reserva Ambiental), instituída pelo novo Código Florestal de 2012.

A escolha por um determinado tipo de instrumento de política pública ambiental se dá em um mercado de negociação entre legisladores e grupos de interesses, por meio de trocas políticas (KEOHANE *et al.*, 1998). Sob a tese federalista de Riker (1964), o federalismo é um jogo de barganha entre o interesse local e o nacional. Ao explorar os possíveis elementos que afetam o processo decisório do gestor público estadual é possível compreender o desenho das estratégias estaduais de gestão florestal em contraposição à política federal.

Políticas florestais no Brasil não são totalmente orquestradas pelo governo federal, uma vez que a Constituição Federal de 1988 e legislações específicas, como o Código Florestal, Lei nº12.651/2012, deixam brechas para inovação e discricionariedade dos estados.

No entanto, esse potencial de inovação sofre constrangimentos e influências de elementos que ainda não foram totalmente explorados pela literatura, no Brasil, à luz dos fatores de influência para a escolha de diferentes instrumentos de políticas públicas e da relevância dos ambientes institucionais para a conformação dessas políticas e do estímulo à mudança.

Até o início da década de 2000, o desmatamento<sup>3</sup>, principalmente na região amazônica, era tomado como o grande problema a ser enfrentado pela política de gestão florestal nativa no país, sobretudo na agenda de atuação da União. Com a utilização intensiva de instrumentos de comando e controle, representados sobretudo pela criação dos Planos de Prevenção e Combate ao Desmatamento nos biomas<sup>4</sup> Amazônia (PPCDAm), Cerrado (PPCDCerrado) e Caatinga (PPCDCaatinga), investimentos em sistemas de monitoramento por satélite<sup>5</sup> e articulação de forças policiais (Polícia Federal, polícias militares estaduais e IBAMA), o quadro de perda florestal provocada pelo desmatamento começou a ser reduzido em nível geral, apontando para uma tendência de queda e estabilização para o conjunto da região

---

3 Conversão da floresta para outro uso da terra ou a redução a longo prazo da cobertura da copa da árvore abaixo do limite mínimo de 10% (FAO, 2015).

4 Ainda que os PPCDs tenham em suas estruturas a divisão em três grandes eixos de atuação, de forma a combater as causas do desmatamento em suas dimensões econômicas, sociais, ambientais e legais, o que se verifica na sua implementação é uma maior ênfase nas atividades e instrumentos constantes no eixo 3 - 'Monitoramento e Controle' – do que nos eixos de 'Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis' e 'Ordenamento Territorial e Fundiário'.

5 Projeto Monitoramento da Floresta Amazônia Brasileiras por Satélite (PRODES), Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Legal (DEGRAD), Levantamento de Informações de Uso e Cobertura da Terra na Amazônia (TerraClass), Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDDBS).

amazônica (CASTELO, 2015). Esse resultado, capitaneado, principalmente, pelo Governo Federal e, reconhecido internacionalmente como um importante resultado de política pública para a conservação de remanescentes florestais na Amazônia brasileira, abriu espaço para uma nova agenda relacionada à necessidade de desenvolvimento de instrumentos para estimular atividades produtivas capazes de contribuir com o fortalecimento da preservação de ativos florestais e desestímulo ao desmatamento ilegal (MELLO, 2006; RAJÃO e VURDUNBAKIS, 2013).

A complementação da agenda de combate ao desmatamento por meio da adoção de instrumentos de comando e controle se daria sob o conceito de economia verde. Esse conceito vem sendo apresentado como síntese de uma concepção de atuação estatal que procura aliar as agendas de desenvolvimento socioeconômico com a manutenção da sanidade ambiental e a utilização racional dos recursos naturais como elementos de alavancagem do bem-estar humano. Tal conceito parecer ter aumentado seu espaço, pelo menos no discurso<sup>6</sup>, em algumas agendas da União e de alguns governos estaduais (GAETANI *et al.*, 2011).

Outros entes federados, particularmente os estados selecionados para este estudo, têm buscado usar também mecanismos alternativos para estimular a conservação e o uso sustentável das florestas, muito os quais, apostando na crença de que a promoção do crescimento econômico gera, automaticamente, melhores sistemas governamentais de gestão ambiental (SANTOS *et al.*, 2008; RAJÃO e VURDUBAKIS, 2013, 2014).

A recente intensificação de experiências estaduais com instrumentos econômicos para uma agenda de produção e proteção florestal sinaliza a necessidade de complementação dos instrumentos de comando e controle como elementos principais de execução da política florestal brasileira, tanto no nível federal quanto no nível subnacional para a promoção de uma agenda de desenvolvimento verde. São exemplos dessas experiências o Programa Zona Franca Verde (PZF) do Amazonas, a instituição no Paraná do 'ICMS Ecológico' (ainda que se trate de Programa destinado à alocação e à gestão de imposto municipal) e o SISA no Acre, além da manifestação favorável de vários estados amazônicos pela instituição de um marco legal sobre o mecanismo de REDD+ no Brasil

---

<sup>6</sup> Discurso entendido como formas de ver o mundo (DRYZEK, 1990).

Para além desse diagnóstico, identifica-se ainda uma constante tensão entre (i) as políticas públicas tradicionalmente vistas como voltadas ao desenvolvimento nacional, como a política energética e a de grandes empreendimentos de infraestrutura, e (ii) a política florestal. Esse elemento da realidade empírica traz à baila a necessidade de se retomar o debate teórico proposto por Jones e Baumgartner (2012), que indicam que os movimentos de mudança nos processos políticos e da escolha de caminhos para as políticas públicas emergem da interação de imagens (mistura de informações empíricas e apelo emocional) e instituições.

## JUSTIFICATIVA

A percepção de mudança de patamares de políticas florestais<sup>7</sup> prioritariamente focadas em instrumentos de comando e controle para novas políticas que buscam enfatizar exercícios criativos de *design* de instrumentos econômicos me levaram a supor a ocorrência de um quadro de Equilíbrio Pontuado em algumas políticas florestais na região da Amazônia Legal brasileira. Nesse quadro, as mudanças institucionais percebidas nas políticas florestais seriam resultado da mudança de imagem de política pública.

Bryan e Baumgartner (2012) indicam que as trajetórias históricas de políticas públicas são interrompidas em momentos críticos nos quais *feedbacks* positivos conseguem alterar ou remodelar a imagem de uma agenda política de forma que todo o seu desenho institucional é mudado. Isso, por sua vez, acarreta a conformação de um novo modelo de política, uma nova situação de equilíbrio, denominada Equilíbrio Pontuado. Mahoney e Thelen (2010) também comungam com a mesma percepção:

Recent work on incremental change supplements these literatures with important insights about the ways in which endogenously given “change agents” are the stimuli for change” ... These change agents act as triggers for punctuated change when the conditions identified by the literature on critical junctures (i.e., a crisis or cleavage) or path dependence (i.e., network interdependence) are present. Punctuated change requires the right kind of change agent meeting the right kind of permissive conditions (MAHONEY e THELEN, 2010, p.19).

---

7 Serão consideradas como políticas florestais voltadas para florestas nativas, neste estudo, todas as ações e programas do Estado que impactem a conservação ou utilização dos arranjos florestais.

No campo de análise das políticas ambientais no Brasil, sobretudo em nível subfederal, pouco foi explorado acerca do papel das ideias no desenho de políticas públicas e seu impacto na escolha de instrumentos.

Dessa forma, propus-me a explorar uma possível mudança de imagem da política florestal *lato senso* em alguns estados de forma a confirmar ou refutar o fenômeno de interação entre subsistemas políticos e ideias, tal qual descrito pela teoria de Jones e Baumgartner (2012) sobre os processos de mudança institucional.

Além disso, o debate proposto pela minha pesquisa pode oferecer maiores detalhes sobre o processo de desenho e implementação de políticas complexas em ambientes federados, contribuindo para o debate posto sobre as possibilidades e constrangimentos de atuação da máquina pública em ambientes políticos competitivos (federativos).

Depois do fenômeno da redemocratização e das recentes mudanças legislativas que militam em favor da descentralização ambiental no país, é possível que a crescente desconcentração do poder decisório e da informação (como principal recurso estratégico no desenho de políticas públicas) para os estados tenha reduzido as barreiras para a troca de informações e o trânsito ideias mais favoráveis a novos arranjos de políticas florestais.

A ocorrência do fenômeno de descentralização em políticas ambientais pode ter aberto espaço para exercícios mais criativos de políticas florestais em alguns estados brasileiros, o que abre canal para estudos que busquem debater os potenciais impactos da descentralização e da devolução no campo das políticas públicas ambientais no Brasil e os possíveis mecanismos de criatividade que tem operado naquelas mudanças.

Foram selecionados os estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso como casos a serem explorados para produzir uma compreensão mais abrangente sobre elementos que favorecem a construção de novas imagens de políticas florestais na Amazônia brasileira e seus reflexos nos desenhos de instrumentos inovadores de políticas públicas. Esses estados foram selecionados por se destacarem como estados mais atuantes nas últimas décadas como representantes vocais de uma nova agenda de desenvolvimento de base ambiental na Amazônia.

Também foram selecionados esses estados devidos aos critérios demandados para a condução de estudos comparativos de casos por meio do método *most-similar cases* (SPRINZ e WOLINSY-NAHMIAS, 2004), no qual os casos selecionados devem guardar características semelhantes gerais. Nos três casos escolhidos, Amazonas e Acre têm a sua agenda de desenvolvimento local fortemente lastreada na exploração do componente florestal nativo, enquanto no caso do Mato Grosso a agenda florestal é conduzida sob o guarda-chuva de políticas de uso da terra, além de serem espaços-fronteira para o avanço do desmatamento na região.

Com aquela seleção, tornou-se possível elaborar observações gerais sobre a ocorrência do fenômeno de mudança institucional iniciado sobre o processo de descentralização ambiental no país nos últimos 40 anos, viabilizando a investigação do papel das imagens de políticas públicas e das ideias nesse processo e ainda, permitiu verificar a ocorrência ou não do fenômeno de tradução ou translação de políticas entre estados que comungam de uma localização físico-espacial histórica comum: De estados amazônicos antes encarados como a última área a ser 'desenvolvida' e conquistada por um projeto de estado desenvolvimentista para estados amazônicos como atores dinâmicos para a promoção do desenvolvimento sustentável, baseado na utilização racional dos recursos naturais florestais.

A apropriação de ideias gerais sobre como uma determinada política setorial deveria ser conduzida ou operada estaria influenciada pela forma como os agentes políticos locais percebem os problemas de política pública a serem enfrentados e os adequam à realidade de cada jurisdição política, elementos esses característicos do processo de formação da imagem de política pública (*policy image*).

## HIPÓTESES, PREMISSAS E OBJETIVOS

A pergunta geral de pesquisa, dado o contexto apresentado anteriormente, pode ser colocada da seguinte forma: **O que explica a crescente popularidade na adoção de instrumentos econômicos em algumas políticas florestais estaduais na região da Amazônia brasileira?**

Dessa forma, formulei a seguinte hipótese para responder à pergunta de pesquisa: **As alterações das imagens de política florestal nativa nos estados do**

**Acre, Amazonas e Mato Grosso, a partir da atuação de empreendedores políticos, portadores de ideias mais favoráveis a adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais, foi o que levou aqueles estados a adotarem instrumentos econômicos como carro-chefe de suas políticas.**

Essa hipótese se baseia na convergência entre a literatura institucionalista, voltada para a análise de conjunturas críticas e dependência de trajetória (*path dependence*), que enfatiza a relevância de condições sistêmicas institucionais para a mudança como resposta a uma ruptura institucional (MAHONEY e THELEN, 2010; PIERSON, 2004) e o trabalho de Blyth (2001), sobre a relação entre estruturas institucionais e ideias como fatores catalisadores para a mudança em política pública.

A hipótese geral da pesquisa é orientada pelo seguinte mecanismo conjuncional hipotético para a adoção mais agressiva de instrumentos econômicos ou com inclinação de mercado no desenho de políticas florestais estaduais, no Brasil, a partir da década de 2000 (Figura 1):



*Figura 1* - Mecanismo causal para a emergência de novos instrumentos de políticas florestais

Fonte: Elaborado pela própria autora

No mecanismo causal proposto acima, a mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos - mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal - teria levado os governos dos estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso a observarem mudanças nas suas imagens de política pública, de uma



agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento. Esse movimento, por sua vez, teria aberto espaço para atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis aos instrumentos econômicos em políticas florestais (*pet ideas*), culminado na criação de programas ou projetos que adotaram instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual.

A cadeia causal colocada desdobra a pergunta central desta tese nos seguintes **objetivos específicos**:

- ✓ Identificar os fatores que levaram à mudança institucional e à mudança da imagem da política florestal para florestas nativas nos estados do Acre, Mato Grosso e Amazonas a partir da década de 2000, bem como os principais empreendedores políticos atuantes em cada estado – atores que teriam ‘vendido’ o novo discurso dentro e fora do governo;
- ✓ Verificar se as políticas inovadoras foram implementadas de fato ou permaneceram apenas no campo programático das instituições;
- ✓ Identificar se a estrutura de um sistema político competitivo (federalismo) é fator intensificador ou atenuador de processos criativos políticos em nível subnacional e que elementos podem ser favoráveis ou condicionantes desse processo;
- ✓ Identificar se os processos de inovação em políticas públicas florestais nos estados do AM, AC e MT podem ou não ser apontados como resultados de fenômenos de difusão.

Também parti da premissa de que políticas públicas, apesar de essencialmente endógenas no seu desenho, produtos de um determinado arranjo institucional caracterizado pela estabilidade e pelo incrementalismo, podem ter o seu rumo afetado por acontecimentos externos de ‘crise’ (TRUE *et al.*, 2007). Refiro-me a mudanças de configuração de governo, catástrofes ambientais de grande visibilidade ou outros eventos que levam a uma súbita necessidade de readequar os rumos da atividade pública, seja por necessidade institucional ou para dar resposta à opinião pública, configurando novos estados de Equilíbrio Pontuado em políticas públicas.

Além disso, aceitei a premissa de que estrutura institucional mais hierarquizada do governo federal, mais rígida e historicamente favorável à adoção de instrumentos de comando e controle em políticas florestais, expressa maior tendência a apresentar

*lock-in* cognitivos do que os governos estaduais analisados. Blyth (2001) define o *lock-in* cognitivo como o entrave psicológico no processo de criatividade e tomada de decisão no qual ideias pretéritas sobre modos de atuação ou solução para determinados problemas institucionais atuam como barreiras ao processo de criação de novas alternativas ou soluções. Isso significa uma maior dificuldade de abandonar ideias internalizadas ou desenvolver respostas criativas para superação de novos desafios institucionais.

Por sua vez, as instituições estaduais voltadas para a gestão florestal, nos casos analisados, já teriam nascido com uma orientação política favorável ao uso econômico das florestas, o que pode ter facilitado a emergência de novos arranjos de instrumentos florestais nos estados do AC, AM e MT.

Um eventual movimento de difusão de ideias favoráveis à adoção de instrumentos econômicos florestais poderia estar permeando a criação de novas institucionalidades (mudança institucional) como a criação de novas estruturas burocráticas estaduais voltadas para a gestão florestal nativa nos estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso e grupos de articulação política, como, por exemplo, o Fórum de Governadores da Amazônia Legal, o Fórum Global dos Governadores para o Clima (GCF) e o Conselho de Meio Ambiente da Amazônia Legal<sup>8</sup> (COMAL).

## **ORGANIZAÇÃO DA TESE**

A tese encontra organizada em 6 capítulos.

No capítulo 1, realizei uma discussão teórica sobre os temas mudança institucional em políticas públicas e o papel das ideias em mudanças de trajetória de políticas, em especial o processo de tomada de decisão governamental orientado pelas imagens e a ocorrência de mecanismos de difusão de políticas. Assim, busquei identificar pontos de convergência entre as linhas teóricas do Institucionalismo

---

<sup>8</sup> A criação do COMAL é proposta recente, datada do início do ano de 2017, fruto da mobilização do Fórum de Governadores da Amazônia que teria como objetivo realizar "...o planejamento integrado e a coordenação de ações de proteção e defesa ambiental" entre governos estaduais da Amazônia Legal e a União" (SEMAS-PA, 2017).

Discursivo e da Mudança Institucional, com particular atenção ao modelo do Equilíbrio Pontuado, adotado na tese. Ainda no mesmo capítulo, apresento reflexões de natureza teórico-metodológica que guiaram a condução da tese, em especial, a dificuldade metodológica de se abordar um tema plástico e polêmico como as ideias em políticas públicas. Isso reforça a natureza essencialmente teórica desta tese, ao utilizar casos concretos para o teste de um mecanismo causal convergente, construído a partir da literatura apresentada com maior profundidade no capítulo 1.

No capítulo 2, busquei deixar explícitas as premissas e critérios de identificação das principais categorias analíticas utilizadas na tese, protocolos de coleta e análise de evidências e testes lógicos aplicados à pergunta de pesquisa e mecanismo causal proposto.

Nos capítulos 3 e 4, apresento uma breve história do contexto histórico-político de evolução da agenda ambiental estadual (com ênfase na dimensão da gestão florestal nativa) dos estados do AC, AM e MT, com foco na descrição dos casos em eventos e políticas ambientais e de desenvolvimento no período de 2000 a 2017, tendo como objetivo a identificação de gatilhos de mudança política e institucional na agenda florestal daqueles estados nos últimos quase 20 anos.

Optei por dividir a análise do contexto histórico-políticos dos três casos em dois capítulos, pois no capítulo 3 fiz a apresentação de um contexto comum aos três estados com relação ao movimento histórico de ocupação da região amazônica e pinceladas do tipo de relacionamento desenvolvido entre governo federal e estados amazônicos no tocante ao desenvolvimento de políticas florestais.

Já no capítulo 4, debrucei-me especificamente no desenvolvimento recente da política florestal dos três casos.

No capítulo 5, apresento um breve exercício adicional - para além da discussão do processo de formação da agenda e formulação de políticas, pontos principais de análise da tese - de avaliação superficial das políticas florestais dos estados do AC, MT e AM, por meio de indicadores macro, de forma a verificar se o discurso do desenvolvimento sustentável - por meio da adoção de instrumentos econômicos ou valorização dos ativos ambientais - provocou alguma mudança nos indicadores de desenvolvimento e qualidade ambiental dos estados nos últimos anos. Esse exercício se faz relevante, pois permitiu, ainda que de forma breve, responder se os instrumentos econômicos identificados como novas ferramentas de políticas florestais

nos estados do AC, AM e MT têm, de fato, contribuído para o desenvolvimento local. No mesmo capítulo, também apresento uma análise da Matriz de Achados da pesquisa, construída no capítulo 2, junto aos elementos levantados na narrativa apresentada nos capítulos 3 e 4.

No capítulo 6, apresento uma breve discussão sobre a relação entre o fenômeno da criatividade política e mudanças institucionais em políticas públicas, além de sugerir a adoção de uma categoria divergente ao conceito de difusão de políticas públicas, cadência política, para conceituar o fenômeno da emergência de políticas florestais baseadas em instrumentos econômicos nos estados do AC, AM e MT.

Finalmente, a seção de conclusão resgata os principais achados da pesquisa, bem como aponta os principais limites do trabalho com a indicação de possíveis caminhos para pesquisas futuras.

# **1 IDEIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO O INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO PODE AUXILIAR A COMPREENDER MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM ESTRUTURAS FEDERALISTAS**

Neste capítulo, busquei balizar a discussão teórica envolvida na construção da hipótese central da tese, apresentando os principais conceitos adotados na análise dos capítulos 3, 4 e 5 e as dificuldades metodológicas antecipadas pela teoria para a realizada deste tipo de estudo.

## **1.1 O QUE SÃO INSTITUIÇÕES?**

A concepção ampla de instituições como regras, papéis, identidades e ideias (NORTH, 1991; 2009), permite ao analista político se debruçar também sob os processos institucionais de socialização de cada ordenamento político como elemento central de diferenciação nos resultados de políticas públicas.

Políticas públicas podem ser entendidas como construções sociais sujeitas às relações de poder. Assim, utilizar as instituições, entendidas aqui como regras formais e informais que afetam a maneira como as comunidades políticas e os atores resolvem disputas e conflitos, como elemento de análise para políticas públicas parece ser uma estratégia viável e robusta ao permitir compreender como se dá a interação entre atores e estruturas.

Sob a abordagem neoinstitucionalista, as instituições são elementos decisivos na produção de resultados políticos, uma vez que elas são fatores de restrição e estruturação de ações possíveis, conferindo racionalidade à atuação coletiva ao moldar as preferências dos atores (GALVIN, 2006). Também permitem superar ou subverter as assimetrias nas estruturas de poder, pois ampliam o espaço criativo de atores políticos que estão em constante embate dentro e fora desses canais de interação e buscam desenvolver novos papéis, regras e ideias, por meio do estabelecimento de espaços ordenados de disputa política.

Tendo em vista que as políticas públicas se traduzem como respostas a problemas de ação coletiva, é preciso entender as instituições como agregações e representações de decisões coletivas diretas ou indiretas (OSTROM, 2008; 2009). Daí a relevância das instituições como elemento de análise da dinâmica política.

Quando se trata do estudo da mudança institucional, no campo governamental e das políticas públicas, faz muito sentido a abordagem conceitual que prima por uma aproximação entre instituições e organizações. Deve-se tomar as duas construções como um pacote de 'instituições', uma vez que "...uma organização pode ser considerada uma instituição quando sua existência e operação são garantidas socialmente, por valores coletivos e normas politicamente acordadas" (MOTTA, 1984, p. 3).

De forma geral, os debates teóricos sobre mudança institucional estão voltados para dois grandes conjuntos de perguntas; um primeiro, voltado à velocidade das mudanças - as mudanças são rápidas e abruptas ou lentas e graduais? - E um segundo, voltado à orientação vetorial da mudança: a partir do ambiente externo; a partir do ambiente interno, ou a partir de uma mescla dos dois?

Em termos racionais, mudanças incrementais são preferíveis a mudanças bruscas uma vez que a mente humana e, por consequência as instituições criadas por humanos, têm grande aversão ao risco (KAHNEMAN, 2012), o que, por sua vez, impacta a implementação de políticas – dado que a burocracia precisa assumir riscos para inovar.

### 1.1.2 Tipologia da mudança institucional

Pode-se dizer que mudanças institucionais ocorrem por três formas gerais e ideais<sup>9</sup>:

- a)** implosão das instituições existentes pela sua não adequação às novas regras do jogo e substituição por instituições totalmente novas;
- b)** adequação ou adaptação, pelo redirecionamento das instituições já existentes para novos papéis ou mandatos; e,

---

9 Simplificação da autora a partir das reflexões de Streeck e Thelen (2005), acerca do longo debate sobre os mecanismos de mudança institucional.

c) pela contaminação de novos objetivos ou formas de ver o mundo – processo conduzido pela interação entre organizações e subgrupos políticos.

As três possibilidades de mudança indicadas acima podem ser sumarizadas conforme Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Três possíveis formas de mudança institucional e suas principais características

<b>Tipo de Mudança</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Agente</b>	<b>Velocidade</b>	<b>Vetor</b>	<b>Sintoma</b>	<b>Unidade de análise</b>
Implosão ou inanição	Decisão oficial Negação de procedimentos estabelecidos anteriormente	Externo – Normalmente orientada de cima para baixo	Rápida e abrupta	De fora para dentro	Alterações regras formais ou Abandono de convenções Surgimento formal de novas organizações	Conjunturas Críticas ou rupturas no ambiente externo
Adaptação	Mudança na forma de atuação ou no foco de atenção	Interno – normalmente orientada de baixo para cima	Lenta e gradual	De dentro para fora com forte influência do mundo exterior	Invasão de espaços temáticos ou sobreposição de mandatos institucionais	Processos internos de organização e atuação de órgãos governamentais
Contaminação	Difusão de novas ideias e procedimentos	Horizontal e vertical	Lenta e gradual	Misto	Aproximação de imagens políticas	Redes de socialização e contato profissional de burocratas de Estado e de Governo

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de Streeck e Thelen (2005), com interpretações pessoais

As três formas de mudança institucional aqui propostas apresentam como vetor comum a transformação de ideias políticas ou visões de mundo como o elemento-chave para mudança. Diferem, no entanto, nos mecanismos, agentes, velocidade e sintomas de mudança.

De forma geral, autores como McGuire (2002) indicam que as instituições/organizações têm o poder de afetar cinco grandes dimensões da estruturação e conformação de políticas públicas:

a) a forma e o consenso dos diferentes atores sobre os objetivos de uma determinada políticas;

- b)** a distribuição dos recursos materiais e formais necessários a uma política;
- c)** o apoio político de determinados segmentos da sociedade para medidas necessárias à política;
- d)** canais de relacionamento e;
- e)** o paradigma dominante sobre um determinado grupo de políticas.

Todos esses elementos citados acima são reflexos da mudança de 'visão de mundo' de uma organização.

A abordagem de mudança por substituição ou implosão tem como unidade de análise o ambiente externo às instituições públicas e partidárias. Busca-se identificar elementos de pressão ou de ocorrência histórica que constroem a atuação dos altos dirigentes e os levam a mudar a sua 'visão de mundo' sobre os objetivos ou papel do Estado (MAHONEY, 2002).

O levantamento histórico de medidas governamentais e a análise de meios de comunicação parecem ser os melhores procedimentos empíricos para a adoção deste tipo de abordagem. É uma abordagem que parece ter mais poder de predição do que a abordagem por adaptação, uma vez que é possível a identificação de 'gatilhos' para a mudança. Conforme a proposição de Mahoney e Thelen (2010, p. 8) sobre o processo de identificação da mudança pontuada: "For the punctuated change, the challenge of explanation is identifying what triggered the sudden shift in the first place and then understanding why this trigger was able to yield a big change in a short period of time".

Por sua vez, a explicação da abordagem da mudança por adaptação, apesar de guardar similaridade com a primeira explicação por mudança na forma de atuação ou no foco de atenção, difere daquela em velocidade, se dando de forma mais lenta e na orientação vetorial da mudança, de dentro para fora, apesar de ser fortemente dependente da influência do mundo exterior.

Nessa abordagem, os processos internos de organização e atuação do aparato governamental são a unidade básica de análise, sendo, portanto, uma abordagem mais complexa, ao demandar do analista político um exercício arqueológico de análise e levantamento de vários modelos anteriores de organização governamental para compreender as mudanças ocorridas. Apresenta baixo poder de predição para mudanças, uma vez que sua abordagem é *ex-post*.



A terceira abordagem, da contaminação, tem como unidade de análise o estabelecimento e o funcionamento de redes de socialização de profissionais entre quadros burocráticos e políticos. Essa abordagem também oferece pouco potencial de predição, de forma similar à abordagem da adaptação, por se concentrar no aspecto relacional da mudança institucional. Ideias ou processo de mudança, nessa abordagem, são iniciados e desenvolvidos por meio da interação cotidiana entre atores. Dada a imaterialidade dessa interação, a mera análise e desenho de redes de interação são instrumentos ineficientes para o mapeamento e identificação de possíveis elementos de mudança. Entretanto, por ser quase uma convergência da interação das duas abordagens anteriores, torna-se a abordagem mais rica de análise ao permitir a concatenação de elementos internos e externos de mudança

Conforme alguns autores (DYE, 2013; MARCH e OLSEN, 2008), há uma íntima ligação entre políticas públicas e instituições governamentais, uma vez que o aparato governamental é o que legitimaria uma determinada política ao construir instrumentos de coerção e controle sobre a sua execução.

Dessa forma, apenas a análise baseada nos processos internos de organização e atuação de órgãos governamentais seria insuficiente para capturar os elementos relacionais da mudança institucional na política brasileira.

Além do mais, sendo o Brasil caracterizado por alguns autores como um 'presidencialismo de coalização' (ABRANCHES, 1988), a abordagem da 'contaminação', por valorizar os laços de interação entre políticos e burocratas como principal mecanismo para veiculação de novas ideias para mudança, parece ser a abordagem mais rica para explicar a mudança institucional sob o sistema presidencialista brasileiro, além de conversar diretamente com as discussões teóricas do campo de difusão.

Como aponta Sabatier (2007), debates sobre políticas públicas que envolvem disputas ocorridas no âmbito legislativo, judicial e de proposição de instrumentos administrativos, envolvem disputas técnicas sobre a relevância do problema a ser enfrentado, sobre as causas e diferentes tipos análise de impactos das opções de ação disponíveis, elementos esses que afetam a escolha de soluções de políticas públicas: "...policy disputes seldom resemble polite academic debates. Instead, most actors face enormous temptations to present evidence selectively, to misrepresent the

position of their opponents, to coerce and discredit opponents, and generally to distort the situation to their advantage" (SABATIER, 2007, p.4).

A profundidade daqueles debates políticos é ignorada pela maior parte dos trabalhos analíticos que buscam compreender o ciclo de nascimento e execução de uma política, o que claramente configuraria uma falta de cuidado dos analistas políticos sobre a necessidade de se observar o papel desempenhado pelas ideias e pelas imagens no resultado das políticas públicas. Este foi o desafio posto para este trabalho.

## 1.2 O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO (PET)

Embasado sob a tese da mudança abrupta causada por elementos externos, é relevante discutir a teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) como representação desse tipo de abordagem.

O conceito de Equilíbrio Pontuado ou Interrompido teve a sua origem na paleontologia, a partir dos estudos de Eldrege e Gould (1972). Eles propuseram a ideia de que os organismos passam por poucas mudanças ao longo do tempo geológico e que, quando ocorrem mudanças de expressões genéticas (fenótipos), elas tendem a se dar de forma rápida e localizada, ocasionando processos dinâmicos de especiação.

Ao trazermos essa ideia para o campo das políticas, propõe-se que os processos políticos são caracterizados, em geral, pela estabilidade e incrementalismo e, eventualmente, há grandes mudanças de situação em momentos de crise por meio de choques profundos, '*critical junctures*' (TRUE *et al.*, 2007; JONES e BAUMGARTER, 2012).

O modelo se propõe a abordar as duas condições do processo político: inércia e mudanças bruscas. Tenta-se responder a seguinte pergunta: Por que o ambiente político é normalmente estável e, em alguns momentos, ocorrem mudanças bruscas de trajetória ou comportamento?

A teoria do modelo do Equilíbrio Pontuado baseia-se em dois grandes pressupostos: **a)** que os atores políticos possuem racionalidade limitada e; **b)**

ambientes institucionais tendem a se comportar como filtro ou lentes, favorecendo a adoção de uma ou outra visão mais adequada a aquele subsistema político.

Ainda sob essa abordagem, Jones e Baumgartner (2012) indicam que os movimentos de mudança nos processos políticos emergem da interação de imagens (mistura de informações empíricas e apelo emocional) e instituições.

Cairney (2011, p.182) acrescenta ainda a percepção de que mudanças institucionais em políticas públicas, pela ótica do modelo do Equilíbrio Pontuado, seriam resultados de um processo mútuo de reforço de mudança de rumos de foco de atenção governamental, mudança de espaços de disputa e definição de políticas e mudanças nas imagens de representação dos problemas de políticas públicas.

No plano individual, os gestores políticos tendem a tomar decisões de forma serial, enquanto os subsistemas tendem promover soluções de forma paralela (KAHNEMAN, 2012). Dessa forma, mudanças ocorreriam pela interação de instituições em vários níveis - *behavioral decision making*.

Para True *et al.* (2007), o modelo PET foca a análise política na interação entre instituições políticas, mobilizações de interesses e tomada de decisão sob a ótica da racionalidade limitada.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado reforça a percepção de que a forma de definição dos problemas políticos (*framing*) e o apelo emocional conjugado com informações sensíveis (*policy image*) são instrumentos relevantes para o empreendedor político aproveitar momentos de crise para a promoção de novas agendas políticas.

Segundo Cairney (2011), há uma sutil diferença entre os conceitos de *framing* e *policy image*. Enquanto o *framing* estaria relacionado aos processos e heurísticas utilizados pelos tomadores de decisão para a construção da narrativa do problema de política pública e sua categorização, a *policy image* já seria a construção final do problema de política pública: o discurso finalizado sobre como um determinado problema de política pública deve ser encarado e solucionado (instrumentos já definidos) (CAIRNEY, 2011; JONES e BAUMGARTER, 2012; JONES, 2003).

Problemas em políticas públicas não são condições objetivas da realidade, sendo assim, a própria discussão sobre como um tema passou a ser encarado como problema pode oferecer pistas sobre os interesses e jogos de poder que estão por trás da construção de uma política pública. Weiss (1989, p.10) indica que: "Problem

definition is a package of information, beliefs and perception of the implied causes, consequences and preferred solutions”.

M. Ramesh (2016)<sup>10</sup> indica que: “...o governo definiu o problema quando afirma em documentos oficiais o que é o problema, suas causas e o que ele pode fazer”, ainda que muitos documentos de governo não sejam claros sobre as estratégias a serem adotadas para enfrentar o problema definido. A percepção de Ramesh é verdadeira, pois uma vez que um documento de governo se materializa, ele acaba pautando as discussões no âmbito do governo<sup>11</sup>. As batalhas de ideias acabam se dando por meio de batalhas de documentos dentro das diferentes instituições e entre as instituições, percepção essa que tenho reforçado pela experiência como servidora pública federal a mais de 10 anos.

Portanto, a construção da *policy image*, por diversas vezes, pode ser mais demandante e poderosa do que o próprio conteúdo da política, uma vez que a formação de um consenso entre os diversos subsistemas políticos é a condição básica para a legitimação da política pública e para promoção do equacionamento entre problema identificado e solução proposta, daí a importância da disputa pelos espaços de tomada de decisão e debate político (*venue shopping*<sup>12</sup>) (CAIRNEY, 2011). Inclusive, ressalto o caráter de elemento de turbulência das disputas das *venues* no modelo PET como importante fator promotor de mudanças.

Adeptos do modelo PET ainda defendem a visão de que a estabilidade de agendas e comportamentos tende a ser uma verdade para os subsistemas políticos, dado o alto custo de promover alterações em comunidades políticas bem estabelecidas que tendem a valorizar o *status quo*.

Entretanto, esse diagnóstico se daria no sentido oposto para o sistema político mais amplo, que, por sua vez, estaria constantemente bombardeado por problemas que escapariam dos subsistemas políticos, ocasionando mudanças drásticas tanto nos subsistemas afetados quanto no macro sistema (CAIRNEY, 2011; JOHN *et al.*,

---

<sup>10</sup> Em palestra proferida na Summer School – Curso Internacional sobre Políticas Públicas ministrado na Escola Nacional de Administração Públicas (ENAP) no período de 28/11/2016 a 02/12/2016.

<sup>11</sup> Normalmente, documentos de governo são construído dentro das áreas técnicas e passam por toda uma cadeia hierárquica para serem aprovados como documento oficial. Essa movimentação interna por diversas coordenações, departamentos e agentes contribui para a consolidação interna de uma imagem de política pública gestada na área técnica até se tornar a imagem ‘oficial’ adotada pelos órgãos para conduzir sua atuação em um determinado campo temático.

<sup>12</sup> *Venue shopping* pode ser conceituado como o espaço político vital, representado por uma organização ou comitê, disputado por empreendedores políticos ou grupos de interesses para a construção de bases de apoio ou políticas favoráveis aos seus grupos.

2011; TRUE *et al.*, 2007). Nesse fenômeno, o papel dos líderes seria de extrema relevância. Esta percepção vai ao encontro do entendimento esboçado por Mahoney e Thelen:

Drawing on the literature on path dependence, we observed how high levels of network interdependence can act as a permissive condition: interdependence among an entity's component parts or a population's units make that entity or population structurally vulnerable to punctuated change by allowing for the rapid and thoroughgoing dissemination of externalities (MAHONEY e THELEN, 2010, p.15).

### 1.3 TEORIAS DA DECISÃO

No âmbito dos estudos voltados aos processos envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas tem se observado um acúmulo teórico, sobretudo no campo da Ciência Política, de modelos que buscam analisar a dinâmica do processo decisório governamental.

De forma geral, a diversidade de propostas produzidas nos últimos 40 anos pode ser agrupada em três grandes vertentes: modelo racional (Escolha Racional), modelo organizacional e modelo político. As teorias/abordagens/modelos diferem no tocante a ênfase dada aos elementos e atores relevantes e formas de processamento de informação no âmbito da decisão governamental.

O trabalho de Allison *et al.* (1999)<sup>13</sup>, voltado à análise da Crise dos Mísseis Cubanos de 1961, se propôs a delinear, em grandes linhas, as características de cada modelo ideal e comparar seus resultados explicativos, tornando-se uma guia para maiores reflexões sobre os elementos que devem ser levados em consideração para a escolha do modelo de análise de tomada de decisão a ser adotado em um estudo de políticas públicas.

Como bem explicitado por Baumgartner e Jones (2015, p.200): "Information is at the core of politics". Dessa forma, é possível afirmar que independentemente do modelo adotado, todos eles, de uma forma ou de outra, acabam indicando que a procura por informações está intrinsecamente conectada ao desenho e à implementação de soluções em políticas e essa conexão profunda é o que afeta os rumos das políticas.

---

13 Embora a versão original tenha sido publicada em 1969, utilizei a edição revisada de 1999 como fonte de consulta para esta tese.

### 1.3.1 O modelo da Escolha Racional

O grande pressuposto adotado pelos autores filiados à linha racionalista está alicerçado na percepção de que a análise da construção de políticas deve estar embasada no exame do processo de tomada de decisão e, por sua vez, esta é uma atividade racional de escolhas e seleções de opções. Como apresentado por March (1994), devemos nos concentrar na análise sobre como as decisões individuais racionais ocorrem e impactam as políticas públicas

Com abordagens diferentes, autores icônicos para a vertente racionalista como Simon (1979), March (1994) e Allison *et al.* (1999), se propuseram a apresentar o modelo racional, discutir sua aplicabilidade por meio de exemplo práticos ou descrições mais teóricas.

Allison *et al.* (1999), por exemplo, construíram suas principais análises a partir da Questão dos Mísseis Cubanos na década de 1960 e, generalizando, como as ações no plano internacional podem ser explicadas tomando a ação governamental como a síntese de intenções de atores racionais intrafronteiras.

March (1994), com um compêndio mais teórico sobre os pressupostos e diferenças de diversas abordagens da escola racional para a tomada de decisão e Simon (1979), a partir de uma discussão sobre a empregabilidade do modelo racional para a Economia ou, Política Econômica - como ele coloca - a partir de instrumentos computacionais – buscaram explorar as diferentes formas assumidas pelo processo de tomada de decisão no mundo organizacional (Teoria da Firma).

Todos os autores partem de um primeiro exercício que consiste na tentativa de sumarizar ou definir o que vem a ser o modelo racional e os motivos que levam a sociedade ocidental, de forma geral, a pressupor ou a definir a racionalidade como algo bom ou com grandes chances de sucesso.

A racionalidade, no senso comum, é apontada como a principal característica que diferencia o agir humano dos demais animais ou ainda, mais recentemente, das máquinas. A criatividade humana, a escolha entre um leque de opções situacionais e as interações humanas seriam fruto de uma opção calculada de ação.

A partir desse pressuposto, o modelo racional clássico coloca a ideia de que o processo decisório é resultado de um cálculo racional baseados em escolhas entre

opções, expectativas e resultados previstos. Nesse modelo as expectativas e preferência são dadas e não questionadas<sup>14</sup>.

Conforme a abordagem clássica racional, todos os tomadores de decisão comungam de um mesmo leque básico de preferências, sendo que apenas as alternativas e as consequências da tomada de decisão estariam sujeitas à influência do ambiente. Isto posto, os tomadores de decisão teriam ciência e controle de todas as alternativas e consequências sem custos de informação, direcionando o ator para a escolha da alternativa capaz de maximizar seus ganhos, daí que March (1994) advoga a ideia de que as teorias de escolha racional seriam melhores descritas como ‘teorias de focalização de atenção escassa’. Sumarizados por Allison *et al.* (1999), quatro seriam os conceitos centrais do modelo racional: **a)** metas e objetivos; **b)** alternativas; **c)** consequências e, **d)** escolhas.

March (1994) consegue demonstrar que há elementos que vão sendo adicionados ao ‘modelo clássico’ e vão produzindo diferentes nuances de abordagem para o modelo racional. Por exemplo, a adoção do elemento risco em função do valor de alternativas pode atuar como um elemento diferenciador no cálculo racional. Por exemplo, Allison *et al.* (1999) demonstraram que o aumento dos custos de transação é capaz de reduzir a escolha de uma alternativa. Por outro lado, a redução dos custos aumenta a escolha de uma alternativa.

A abordagem de Allison *et al.* (1999) logra demonstrar que há inconsistências no modelo clássico racional que podem ser superadas com a aplicação do *framing* da ‘racionalidade limitada ou compreensiva’ que consegue apreender, em parte, as limitações informacionais<sup>15</sup> do modelo clássico.

Na abordagem da ‘racionalidade limitada’, uma versão 2.0 do modelo racional clássico conforme a prescrição de Simon (1979), os tomadores de decisão, por terem acesso apenas a informações imperfeitas (constrangimentos em atenção, memória, compreensão e comunicação) e fazerem escolhas entre um leque limitado de alternativas, não podem considerar todas as consequências de suas escolhas, como no modelo clássico.

---

14 O questionamento sobre os elementos-padrão para a explicação de preferências e expectativas é abordado pela escola behaviorista, uma desviante do modelo racional clássico.

15 Informação tende a ser um insumo de alto custo para o processo decisório. Ademais, o processo decisório demanda um *trade-off* de tempo e espaço de difícil cálculo de custo e impacto.

March (1994) aponta ainda que a aplicação das teorias modernas da escolha racional estaria voltada para o tratamento de quatro dimensões: **a)** disponibilidade de informação (sobre o mundo e sobre os atores que interagem com o tomador de decisão); **b)** o número de atores envolvidos no processo decisório; **c)** estabelecimento de premissas sobre preferências e consequências; **d)** *design* e aplicação de regras de decisão pelas quais os atores estabelecem suas hierarquias de alternativas.

A tomada de decisão deve ser compreendida como uma atividade instrumental ou interpretativa? Os resultados das decisões são produtos de atores autônomos ou da interação de uma complexa relação entre diferentes atores?

No mundo real, os tomadores de decisão utilizam diversas fontes de informação e estratégias para superar a limitação de tempo e acesso a dados que orientem o processo decisório. Esse mesmo quadro, sob a concepção da 'racionalidade limitada' indica que os tomadores de decisão tendem a dar foco mais restrito aos seus problemas, adotando a estratégia de construção de índices e dados estatísticos (números mágicos) como parte da estratégia de resolução de problemas (March, 1994, p.180): "The construction of magic numbers is also partly political. Decision makers and others try to find an answer that serves their own interests".

Em ambas as abordagens tanto a do modelo racional clássico quanto no modelo de racionalidade limitada, o processo decisório pressupõe o estabelecimento de regras de apropriação do problema a ser tratado e da identificação do tomador de decisão com o papel de gestor/decisor. Isto posto, tendo em vista que as concepções de identidade são frutos de contextos culturais e políticos mais amplos, é necessário modular os elementos identitários no núcleo da teoria do ator racional para que ela consiga dar resultados explanatórios.

Como colocado por Simon (1979), a aplicabilidade do modelo de ator racional também é de grande relevância para compreensão das estruturas organizacionais e não só para exploração da lógica de atuação de agentes individuais: como os seres humanos se organizam em diferentes estruturas organizacionais para descentralizar ou dividir o processo decisório de forma a atingir um maior grau de racionalidade e resultados?

Dado que as organizações não possuem racionalidade global, elas seriam resultado da interação cumulativa entre diversos atores (virtualmente caótica), que de



forma descentralizada, contribuem para o alcance das metas globais por meio do fracionamento do processo decisório institucional.

No âmbito das discussões sob o emprego do modelo racional de decisão, surge ainda o debate sobre a diferença existente entre soluções e tomadas de decisão maximizadoras (na qual há análise e comparação de todas as alternativas) e satisfatórias (análise e comparação apenas de opções que oferecem melhor retorno imediato). Ainda que nenhuma das duas formas sejam encontradas em sua forma 'pura', essa diferenciação é importante para compreender o processo de 'busca de alternativas' pelo tomador de decisão. As abordagens behavioristas tendem a focar na 'satisfação' do processo decisório e as estratégias de 'busca' de soluções.

Como Allison *et al.* (1999) demonstraram, a abordagem do ator racional puro tem suas limitações, mas suas variantes, como o modelo da 'racionalidade limitada ou estrangida', caso adotada como um apoio para um esforço de análise configuracional de um determinado episódio, tem o seu valor ao conseguir ligar elementos de estratégia, estrutura e perfil individual de atores decisórios.

A teoria da escolha racional apresenta fragilidades quando aplicada ao campo das políticas públicas, dada a dificuldade de extrair uma 'escolha pública' única e coerente com os desejos dos diferentes atores que participam da formulação das políticas públicas. Ainda assim, ela pode ser uma ferramenta útil para compreensão da atuação e comportamento de atores unitários ou individuais (no caso, gestores públicos) na conformação de políticas e resultados complexos ao permitir ao analista estabelecer uma ordem artificial sob fenômenos complexos para seleção dos elementos mais importantes para análise (MARCH, 1994). Além disso, como colocado por Simon (1979), em última instância:

Decision theory can be pursued not only for the purposes of building foundations for political economy, or of understanding and explaining phenomena that are in themselves intrinsically interesting, but also for the purpose of offering direct advice to business and governmental decision makers (SIMON, 1979, p.498).

Por fim, como posto Allison *et al.* (1999), a racionalidade confere consistência ao jogo decisório ao relacionar objetivos e ações, o que dá alto poder explicativo à teoria, permitindo a construção de significados em políticas públicas. Na reflexão de March (1994, p. 215): "...decisions are instruments for the development of meaning, and the development of meaning is the central organizing activity in the decision making".

### 1.3.2 O modelo Organizacional

Os autores normalmente filiados à chamada abordagem organizacional da tomada de decisão em políticas públicas apresentam um olhar sobre como o comportamento organizacional pode ser compreendido ou explicado a partir das interações entre os indivíduos que fazem parte das organizações. Essas interações alteram os resultados de ações e políticas e como as próprias instituições constroem ou direcionam o comportamento dos indivíduos no processo decisório, levantando aos seguintes questionamentos: É possível falarmos em 'objetivos organizacionais'? É possível falarmos em intencionalidade na ação organizacional? As organizações podem ser antropizadas e entendidas como elementos de análise tais como os indivíduos são tomados no modelo racionalista? Como as estruturas e limitações da mente humana conseguem operar sob um ambiente caótico e de incerteza? Como abordar o problema do 'design de soluções' no âmbito das organizações? É possível compreender o comportamento organizacional sem compreender o processo decisório dos indivíduos? Devemos analisar o processo de tomada de decisão, a estratégia ou os seus resultados?

Kahneman (2012), em especial, tenta responder à penúltima pergunta a partir da apresentação de dois mecanismos ou forma de pensar do indivíduo, Sistema 1 e Sistema 2, pensamento rápido e devagar, e como falhas nesses dois sistemas levam a vieses (erros) decisórios.

O Sistema 1 é caracterizado pelo autor como o sistema cognitivo automático e mais primitivo, no qual impressões e sensações comandam o processo de escolhas; por sua vez, o Sistema 2 é caracterizado como o sistema mais lento e elaborado, no qual o processo estratégico fino é realizado. A interação entre os dois sistemas é a representação do 'pensar humano' sujeito a erros e acertos.

A compreensão de parte do processo psicológico de decisão oferece elementos para exploração e análise do comportamento organizacional como fruto, em última instância, da ação de diversos indivíduos convergindo para propósitos mínimos comuns, estabelecidos por meio de contratos de coalização ou 'constituições' organizacionais.

Além disso, ressalta-se a importância das organizações como mecanismo de atuação e construção de políticas e atividades como ferramenta para otimizar o

emprego de recursos escassos como 'tempo' e 'atenção', além de reduzirem o potencial de ocorrência de erros decisórios, a partir da aplicação de procedimentos e regras de atuação. Nas palavras de Kahneman (2012):

As organizações são melhores do que os indivíduos quando se trata de evitar erros, pois naturalmente pensam mais lentamente e têm o poder de impor procedimentos ordenados. As organizações podem instituir e impor a aplicação de úteis listas de checagem, bem como de exercícios mais elaborados, como prognóstico com base na classe de referência (KAHNEMAN, 2012, p.445).

March (1994) também ressalta a ideia de que o estudo do processo decisório em políticas sob a ótica organizacional, a despeito da existência de inconsistências entre os atores individuais que compõe uma organização, é um dos temas centrais da teoria da escolha social e base para a formulação das principais teorias políticas e dos jogos em voga atualmente. Posto isso, a abordagem do processo decisório organizacional se propõe a dar respostas sobre como as decisões são tomadas sem, necessariamente, abordar questões relevantes como a resolução de conflitos, diferença de poder e construções de identidades organizacionais e sociais, elementos esses que, sabidamente, afetam as opções decisórias, sendo esse ponto uma das fraquezas do modelo.

Parte da análise de Jones (2003), por exemplo, concentrou-se na apresentação e defesa da Teoria do Comportamento Organizacional por meio da aplicação do modelo de racionalidade limitada (*thin rationality*) – que observa ou tenta explicar o comportamento das instituições a partir ‘de dentro’, explorando o papel do processo organizacional de construção de informações e imagens na definição de resultados.

A abordagem do modelo organizacional, em linhas gerais, parte do pressuposto que as organizações tendem a ampliar os limites de realizações dos indivíduos ao reduzir o custo transacional de informações. Tenta-se estabelecer uma relação causal entre o comportamento organizacional e individual ao transpor dimensões da teoria comportamental humana para a organizacional, sobretudo abordando quatro elementos: **a)** a formação e acesso à memória organizacional; **b)** o processo de estabelecimento de agendas ou prioridades organizacionais; **c)** o funcionamento paralelo e serial de ‘problemas e ‘soluções’ no âmbito das organizações; **d)** incorporação de uma identidade organizacional e a forma como ela afeta seus colaboradores, ou nas palavras de Jones (2003), *emotional contagion* e identificação.

No âmbito do modelo organizacional, os indivíduos que compõem uma organização apresentam, idealmente, interesses e preferências consistentes. Essas

opções e identidades consistentes seriam alvo de disputas e negociações internas que culminariam em 'objetivos organizacionais' aceitos e defendidos pelo seu corpo. Essa abordagem nos indica que a análise do processo em comparação com seus resultados pode ser mais robusta do que apenas a análise de resultados de políticas ou ações, conforme proposto antes por Friedman (1996), pois expressariam a construção da 'vontade organizacional'.

A teoria do Agente-Principal também bebe um pouco na vertente da Teoria do Comportamento Organizacional, enfatizando a assimetria de informações entre os agentes e seus representantes e como essa assimetria de informações leva a conflitos e resultados diferentes entre a 'opção' dos decisores políticos e a 'decisão' dos técnicos, burocratas. Isso foi explicitado por Allison *et al.* (1999), ao demonstrar o embate de ideias entre o desejo de encaminhamento de ação do presidente Kennedy *versus* a automação de procedimentos e autonomia da marinha americana no desenho de alternativas para o bloqueio naval a Cuba no caso emblemático da Crise dos Mísseis em 1961.

A despeito do seu aparente valor explicativo, a teoria é criticada por Jones (2003) por estar, pretensamente, baseada em uma premissa errônea sobre o comportamento humano e sua 'falta de base científica', sobretudo ao tentar simplificar os aspectos que constroem a tomada de decisão sobre ambientes de incerteza e ignorância ou falta de atenção à influência da cultura organizacional no estabelecimento de objetivos e níveis de aceitação de risco decisório: as emoções afetam o processo decisório e a construção de soluções.

A focalização da atenção organizacional escassa permanece como questão crucial. A abordagem do modelo organizacional de processo decisório apresenta-se como ferramenta útil para simplificação de análises decisórias que envolvem múltiplos atores com interesses e objetivos inconsistentes e difusos. Ao se criar um 'objetivo síntese', objetivo organizacional, o modelo confere maior maleabilidade e simplicidade para a aplicação do que a análise de objetivos difusos. Contudo, tal estratégia encobre aspectos sociais relevantes para a compreensão da formação de preferências e o impacto das instituições na conformação do comportamento humano.

Como colocado por Allison *et al.* (1999), a título de esforço explanatório, para alguns propósitos podemos apresentar o comportamento governamental como reflexo de uma ação unitária e racional de um decisor central. Mas os estados não são atores

individuais, são produtos de embates políticos e sociais de organizações que, por sua vez, são compostas de agrupamentos de atores individuais com crenças e objetivos diferentes e inconsistentes. Em última instância, os problemas estatais são percebidos pelas organizações que compõem o corpo do estado e cada uma dessas organizações possuem compreensões diferentes sobre seus objetivos e papéis.

A distinção de March (1994) sobre as diferentes lógicas de atuação, baseadas nas consequências ou na apropriação, se materializa na abordagem organizacional, sobretudo, enfatizando a 'lógica da apropriação', segundo a qual os atores que compõem as organizações 'vestem' o papel social desenhado como representação daquela organização, com maior autonomia para definição dos objetivos a serem alcançados e procedimentos próprios de atuação.

Entretanto, a aplicação de uma abordagem descentralizada organizacional para compreensão e análise de políticas públicas pode ser altamente custosa para o analista, ao demandar uma alta variedade de informações sobre a cultura e procedimento de atuação organizacional, o que pode acabar levando a perda do foco na análise de resultados e impactos de uma dada política pública.

Ainda assim, a riqueza da abordagem do modelo organizacional é explícita, sobretudo quando aplicada sob uma ótica histórica, buscando-se analisar o papel de ideias e a constância das escolhas institucionais em eventos delimitados, uma vez que a trajetória de evolução das organizações tende a ser de difícil alteração, guardando elementos mais permanentes para o estudo.

### 1.3.3 O modelo Político

O modelo da Política Governamental ou modelo político, teve seu desenho ideal elaborado por Allison *et al.* (1999) como representação do que seria uma abordagem de análise de políticas que tem como núcleo de reflexão a consideração de que o processo de negociação entre atores é o principal elemento explicativo dos resultados de políticas, diferentemente do modelo racional, baseado na análise do processo racional individual de tomada de decisão e do modelo organizacional, baseado no processo de tomada de decisão das organizações.

Sendo assim, podemos afirmar que no modelo Político, os resultados das políticas públicas são frutos de um processo de barganha ocorrido entre diferentes atores, em diferentes níveis hierárquicos, no âmbito do governo e não refletem, necessariamente, a intencionalidade do governo durante o processo decisório.

Nas palavras de Allison *et al.* (1999, p.256), “*Individuals share power. They differ about what must be done*”. É a competição entre diferentes preferências que resulta em uma ‘resposta’ governamental a diferentes problemas e agendas, de modo contrário ao proposto pelo modelo racional, concentrado na escolhas e análises de um ator racional e unitário, com um objetivo único e consiste. Contudo, a decisão uma vez tomada, ainda depende de grande esforço de negociação para garantir sua real execução (ALLISON *et al.*, 1999, p.303): “*A policy decision is a work in progress. Decisions can be reversed or ignored*”.

No modelo Político, é possível vislumbrar o elemento situacional e a incerteza sobre efeitos secundários como dois elementos de distúrbio do processo político de barganha; daí deriva a dificuldade do modelo em oferecer previsões, tendo a sua aplicação maior valor explanatório, ao permitir o delineamento do ‘espaço’ de barganha (*action-channel*). A definição dos ‘espaços’ de barganha permite analisar os detalhes das interações entre a tomada de decisão de atores individuais, por exemplo, burocratas, e sua relação com o processo decisório de atores agregados, por exemplo, Secretarias de Meio Ambiente.

Conforme a proposta do modelo, para compreensão de um determinado resultado ou opção política, o analista político deve se debruçar sobre o mapeamento e a identificação dos atores, coalizações e processos de negociação envolvidos na conformação de uma política. O modelo ainda pressupõe que o conhecimento sobre as ‘vontades’ e ‘objetivos’ do líder político individual não são informações suficientes para a previsão ou explicação de diferentes políticas, ainda que o poder de convencimento da figura de um personagem como um governador ou secretário de Estado seja um elemento relevante.

Entretanto, o modelo Político parece não se importar com a análise do processo de interação fora de espaços de barganha, elemento que tende a ser muito mais complexo e de difícil acompanhamento, por ocorrer de forma, por vezes, dispersa no tempo e em níveis muito mais restritos do que os possíveis de serem identificados no desenho ‘organizacional’. Como definir ‘objetivos operacionais’ se cada microunidade

de uma instituição pode entender o seu papel e, como consequência, os objetivos da instituição, de forma diferente?

Allison *et al.* (1999, p.264), ao elaborarem um modelo geral do que seria a abordagem política de análise de políticas públicas enumeram conjunto de sete fatores básicos que devem ser levados em conta durante a análise de processos decisórios governamentais que envolvem muitos atores:

- a)** decisões de alta qualidade;
- b)** o problema da agência;
- c)** participantes do processo e seus papéis;
- d)** regras de decisão;
- e)** enquadramento de questões e estabelecimento de agendas prioritárias;
- f)** pensamento de grupo;

**g)** conjunto agregado de decisões e ações (interação entre diferentes instituições com poder de decisão para a tomada de ação).

Bendor e Hammond (1992) reconhecem o impacto e relevância da obra de Allison *et al.* (1999) para os estudos no campo da burocracia e das políticas públicas. Contudo, eles enfatizam que a despeito da validade do trabalho como um exercício pedagógico que se propõe a demonstrar como a formulação e avaliação de alternativas em eventos políticos pode ser feita, há inconsistência e, por vezes, erros no trabalho de Allison *et al.* (1999) que devem ser tratados e superados.

Há de se concordar com a análise de Bendor e Hammond (1992) de que a falta de clareza sobre as premissas de elaboração dos modelos de análise de processos decisórios em políticas públicas dificulta a sua identificação, em especial quando tratamos dos modelos Organizacional e Político que têm no componente institucional um foco mais claro.

Para tanto, Bendor e Hammond (1992) chamam a atenção para a necessidade de inserção do componente temporal em análises que se proponham a adotar uma abordagem baseada no modelo Político, uma vez que o componente temporal altera a forma de cálculo dos atores no processo de tomada de decisão governamental.

No Quadro 2, a seguir, resumo as principais diferenças entre os modelos até agora apresentados:

Quadro 2 - Principais características dos modelos ideais de análise do processo decisório em políticas públicas

<b>Modelo</b>	<b>Horizonte de análise</b>	<b>Foco de Análise</b>
<b>Racional</b>	Curto prazo	Indivíduo
<b>Organizacional</b>	Médio prazo	Organização individual – objetivo organizacional
<b>Política Governamental</b>	Longo prazo	Processo de negociação entre diversas organizações

Fonte: Construído pela autora a partir da literatura revista neste capítulo

O escopo delineado para este estudo foi direcionado para a análise e exploração do papel da mudança de imagem de políticas públicas florestais em alguns estados brasileiros no desenho e na implementação de novos tipos de instrumentos.

Assim sendo, fica clara a necessidade desta pesquisa de se filiar às estratégias de análise mais voltadas à adoção do modelo Político; pois, pretende-se explorar a forma como uma nova imagem de política florestal emergiu e impactou o processo de negociação entre diferentes organizações públicas estaduais para o desenho de políticas de gestão de florestas nativas no AC, MT e AM em um longo período histórico (2000-2017).

Na mesma esteira, me lancei à exploração do processo de organização e priorização de novas informações (vendidas por meio de ideias) como um possível elemento que afeta a tomada de decisão, tal qual proposto por Baumgartner e Jones (2015), mas dei um passo além, ao tentar conectar esse fenômeno à expressão de uma possível ocorrência do fenômeno de difusão de modelos de políticas florestais na região Amazônica a partir da década de 2000.

A opção pela abordagem política na análise do processo de emergência de novos instrumentos de políticas florestais também está alinhada com os achados de Stone (1999). O autor reforça o papel relevante do estudo da interação agência-estrutura em fenômenos de difusão de políticas públicas. Assim ele contraria a falsa polarização entre a preponderância da agência ou da estrutura na definição de políticas públicas. Mais ainda, reconhece a necessidade de se compreender fenômenos políticos como processos e não resultados dados de constrangimentos organizacionais ou de opções políticas totalmente racionais.

Sob a abordagem da importância dos fatores internos (processos internos organizacionais) para a mudança institucional, pode-se apresentar o modelo III de Allison e Zelikow (1999), também denominado de modelo da política governamental.



O modelo representa a ideia de que os resultados das políticas públicas são fruto de um processo de barganha ocorrido entre diferentes atores, em diferentes níveis hierárquicos no âmbito do governo e que eles não refletem, necessariamente, a intencionalidade do 'governo' durante o processo decisório.

Como apontando pelo trabalho de Allison e Zelikow (1999), é a competição entre as preferências de vários agentes dentro do governo que resulta em uma 'resposta' governamental a diferentes problemas e agendas, o que causa a mudança institucional.

Como representante da corrente que propõe a abordagem da mudança institucional como resultante da interação entre atores e constrangimentos externos, citamos o modelo de *Advocacy Coalition Framework*, desenvolvido por Sabatier e Weible (2007). Sob essa abordagem, a mudança institucional passa, necessariamente, pela interação, em um subsistema político, entre grupos de pressão formados por indivíduos de origens institucionais diversificadas. Eles comungam, porém, de um mesmo conjunto básico de crenças políticas que se materializam em aprendizado (*policy-oriented learning*) e em perturbações externas que afetam as crenças e os objetivos comuns. Há uma 'contaminação' de ideias entre organizações que levam às mudanças.

#### 1.4 O PODER DAS IDEIAS, PELAS IDEIAS OU SOBRE AS IDEIAS

Paul Cairney (2011) reforça a relevância do estudo do papel das ideias na definição de políticas públicas, sobretudo no processo de *framing*. Tal estudo representa uma extensão das pesquisas sobre os meios e instrumentos utilizados pelos diferentes atores para exercer o poder em uma dada política pública, uma vez que o reforço das visões de mundo dominantes em campo temático passa, necessariamente, pelo exercício de captura e manutenção da atenção dos tomadores de decisão.

Dito isso, posso afirmar, com segurança, que o estudo sobre o papel das ideias nada mais é do que um estudo sobre a forma de exercício do poder por meio da palavra, seja ela escrita ou verbalizada.

Contudo, o momento de exercício do poder ideacional e seus canais de

consolidação diferem e, neste ponto, é pertinente a leitura de diferenciação acerca do poder das ideias, pelas ideias ou sobre as ideias, conforme proposto Carstensen e Schmidt (2016).

Carstensen e Schmidt (2016), ao mergulharem em uma nova construção teórico-metodológica para condução de estudos no campo do Institucionalismo Discursivo partiram da premissa que sim, ideias importam e são elementos sensíveis dentro da análise política. Contudo, indicaram o lapso argumentativo em trabalhos como o de Blyth (2001), que advogam o poder político das ideias em situação de crise e mudança institucional sem, entretanto, demonstrar como se dá a conexão entre as relações e estruturas de poder e as ideias.

Para tentar cobrir aquela lacuna teórica, Carstensen e Schmidt (2016, p. 319) propuseram a criação do conceito de poder ideacional e suas diferentes formas ou modalidades de exercício, uma vez que a categoria analítica nunca foi desenvolvida de forma autônoma nos estudos institucionalistas:

That ideas may take on an important role in the context of institutional power was acknowledged by both the early writers as well as the more recent historical institutionalists [...], but in both cases ideational power was never developed as an analytical category in its own right (CARSTENSEN e SCHMIDT, 2016, p. 320).

Poder ideacional foi definido por Carstensen e Schmidt (2016, p.321) da seguinte forma: *“Ideational power as the capacity of actors (whether individual or collective) to influence actors’ normative and cognitive beliefs through the use of ideational elements”*. Essa definição nos é relevante no presente estudo, pois sinaliza que a exploração sobre o papel das ideias na mudança de políticas públicas não deve residir na análise das palavras e seus significados, tal como muitos pesquisadores que se lançam no campo da Análise Crítica do Discurso procuram. O que interessa é a função desempenhada por um conjunto de ideias nos diferentes processos de exercício de poder na construção de uma política pública.

De novo, a taxonomia proposta por Carstensen e Schmidt (2016, p. 329) então se torna relevante para minha análise, ao indicar três possíveis tipos de exercício de poder por meio das ideias, tornando mais claro o objeto de estudo desta tese. Para os autores, o poder ideacional poderia ser exercido por:

**a) Poder por meio das ideias** – definido como a capacidade de persuasão de um autor para que outros agentes aceitem suas visões de mundo e as utilizem como instrumentos de influência - Conceito similar ao de Dahl

(1997);

**b) Poder sobre as ideias** – exercício mais impositivo, no qual o ator que exerce o poder ideacional tem força para controlar as ideias dominantes e constranger agentes que resistem a essas ideias ou propõe ideias alternativas;

**c) Poder nas ideias** – essa modalidade de exercício do poder ideacional estaria diretamente ligada a exercícios de poder institucionais e estruturais.

Quando confrontei a taxonomia de Carstensen e Schmidt (2016) com o objetivo deste estudo, definido como uma exploração sobre o papel das ideias na mudança de trajetória das políticas florestais estaduais nos estados do AC, AM e MT, ficou nítida, inicialmente, a percepção de que pesquisa estaria mais voltada para a análise do poder nas ideias. Isso porquê essa modalidade de exercício do poder ideacional estaria voltada para a exploração da configuração institucional que afeta a discussão de fundo do processo de construção de ideias e, daí, de imagens de políticas públicas: formas de compreender e intervir na realidade por meio de políticas públicas. Essa constatação se daria, de uma forma mais clara na leitura da seguinte passagem de Carstensen e Schmidt (2016, p. 332):

Power in ideas concerns the deeper-level ideational and institutional structures that actors draw upon and relate their ideas to in order for them to gain recognition among elites and in the mass public. In this perspective, power in ideas concerns the ways that agents seek to depoliticise ideas to the degree where they recede into the background, meaning that they become so accepted that their very existence may be forgotten, even as they may come to structure peoples' thoughts about the economy, polity, and society. This may for example happen as policy programs become taken-for-granted in terms of their methods, instruments, and goals such that they, too, fade into the background (CARSTENSEN e SCHMIDT, 2016, p. 332).

Contudo, é preciso considerar que o *exercício do poder nas ideias* é uma expressão já cristalizada de um processo anterior de mudança, ocorrida, quando as conjunturas críticas de mudança institucional e de disputa sobre o objeto da política estudada já foram acomodadas. Levando-se em consideração que o que interessa neste estudo é explorar a mudança institucional, tendo as transformações sobre as imagens de política pública como vetores, resta claro que a abordagem mais imediata reside sob a taxonomia do exercício do poder sobre as ideias, sobre os debates ocorridos entre os diferentes agentes em um dado momento histórico. Carstensen e Schmidt (2016, p.330) reforçam essa percepção:

[...] power over ideas is particularly important for fending off pressures for change. During a period of crisis, for example, it matters hugely who has the authoritative capacity to interpret events as anomalous and thus as a challenge to the reigning paradigm. In battles for authority characteristic of periods of crisis, power over ideas enables actors to ignore alternative idea sets and thus keep them from receiving serious consideration by elites and public alike. Power over ideas may not only be instrumental for actors in avoiding change, it may also be useful for implementing changes to the existing institutional setup in a more evolutionary way, perhaps by pushing institutions towards greater purity and conformity with their policy paradigm [...] It is worth noting, however, that the control over which ideas are given consideration in the policymaking process is not ultimate control. If for example a competing coalition of policy actors is able to challenge the authority of an epistemic community, perhaps by employing power through ideas, it may be necessary to accept the inclusion of ideas belonging to another paradigm into the policy program. In other words, power over ideas is never final; it is always potentially open for challenge and contestation (CARSTENSEN e SCHMIDT, 2016, p.330).

É importante estar atento à percepção de que nem sempre as mudanças provocadas por meio das ideias são identificáveis imediatamente e podem levar muito anos até manifestarem mudanças nos rumos das políticas públicas, seja pela mudança de atores ou pela construção de novas imagens de políticas públicas (DOLOWITZ, 2017; BAUMGARTNER e JONES, 2012;2015).

Conforme Bakir (2009) e Bas Arts *et al.* (2014), abordagens teóricas que buscam explorar aspectos do institucionalismo histórico e discursivo podem ser adotadas de forma conjugada para explicar as motivações e mecanismos que levam à mudança institucional, enfatizando o papel vital da interação entre a agência e estrutura para construção de políticas públicas.

Bakir (2009) ainda reafirma que por meio desse tipo de análise, cada vez mais, se percebe que mudanças institucionais e de políticas públicas tendem a ocorrer quando agentes técnicos e políticos participam de comunidades formais ou informais. Tais comunidades atuam como canais mediadores de novos discursos e ideias que tendem a estar em estado de equilíbrio pontuado e, eventualmente, encontram canais propícios para sua disseminação.

Kornprobst e Senn (2017) também corroboram a necessidade de estudos empíricos sobre os fatores necessários à ocorrência de mudanças nômicas (das leis e normas) em políticas públicas e ressaltam a íntima ligação existente entre processos de mudanças institucionais e ideias. Nas palavras dos autores:

Nomic change becomes possible when the need for something new has become widely established and a supply of new nomic ideas is easily available (opportunity); new nomic ideas are 'smuggled' into more orthodox and widely resonating arguments (message) as well as rhetorical encounters in which these arguments are made; and advocates are widely recognized as interlocutors (messenger) (KORNPROBST e SENN, 2017, p.100).

Como novas ideias e imagens são construídas? Como elas são (e se são) transmitidas a outras jurisdições ou espaços políticos? Quem as transporta? Que elementos ambientais/políticos favorecem a emergência e o transporte dessas ideias? Tais questionamentos são relevantes ao indicarem que ainda que políticas públicas respondam a diversos elementos de caráter local, como a composição da força política, população e o problema alvo a ser atacado; elas também podem comungar de elementos similares que podem levar ao seu sucesso ou fracasso, dependendo da forma como receitas 'ideais' de políticas são aplicadas e empreendidas nesses diferentes arranjos sociais. Nas palavras de Simmons *et al.* (2006, p. 785): "...policy adoptions can be interdependent, where a country or state observes what other countries or states have done and conditions its own policy decisions on these observations." Dada essa constatação, é por isso que as seções seguintes que tratam das melhores abordagens para se estudar o fenômeno do trânsito de ideias e da difusão de políticas públicas se fazem necessárias para a discussão deste trabalho.

## 1.5 COMO ANALISAR IDEIAS E A NECESSIDADE DE ABORDAGEM DE MIX METHODS

### 1.5.1 Process Tracing

Há um debate metodológico que questiona o *process tracing* como um método ou abordagem analítica. De forma geral, entende-se por *process tracing* a busca ou identificação de mecanismos causais em casos empíricos para explicar acontecimentos e resultados políticos por meio de evidências e testes de hipóteses.

Beach e Pedersen (2013) apresentam três possíveis variações da aplicação da ferramenta de *process-tracing* em estudos sociais. Essas variações se dão com relação ao objetivo do tipo de pesquisa proposto: se a pesquisa se propõe a testar teorias, construir teorias a partir de um caso concreto ou simplesmente explicar um evento pontual. Dessa forma, o primeiro tipo de aplicação da ferramenta consiste na chamada *theory-test process-tracing*, na qual o pesquisador parte de uma teoria enunciada na literatura e tenta testar evidências que comprovem ou refutem o mecanismo causal para o fenômeno social conforme descrito na teoria.

A segunda aplicação, denominada *theory-building process-tracing*, busca realizar o movimento contrário. Parte de um caso específico; estabelece mecanismos causais para o fenômeno social específico de forma a enunciar os resultados como fórmula geral aplicável a outros casos.

A terceira modalidade, embora similar à abordagem *theory-building*, denominada *explaining outcomes process-tracing*, busca criar explicações e estabelecer mecanismos causais para casos específicos, sem a intenção de generalização dos resultados e de enunciação de novas teorias.

Como um dos intuitos da pesquisa é exatamente analisar elementos que levam a mudança institucional mais favorável à adoção de instrumentos econômicos em política florestal nos Estados do AC, AM e do MT, a adoção da ferramenta de *process tracing*, sob a abordagem *theory-test*, é alinhada e adequada como a discussão teórica de base da pesquisa.

Busca-se, dessa forma, explorar e analisar as trajetórias de mudança e estabelecimento de nexos de correlação entre o fenômeno criativo da adoção de instrumentos econômicos e a mudança institucional e de imagem da política pública florestal durante o período estudado, testando elementos conjugados da teoria política acerca do papel de atores-chave e das ideias na mudança de imagens.

Beach e Pedersen (2011) fazem a ressalva de que nos casos de condução de *process tracing* para testes de teorias o que se busca, em verdade, não é a comprovação da ocorrência de uma série de eventos empíricos e sim, a reconstrução analítica do mecanismo causal enunciado na teoria de base da pesquisa. No presente desenho de pesquisa é possível lançar mão da inferência dos efeitos do mecanismo causal sob os três casos analisado graças a adoção de um desenho de pesquisa baseado em métodos mistos (*process tracing* + PAA<sup>16</sup>).

Collier (2011) e Mahoney e Thelen (2010) atribuem ao *process tracing* um caráter de ferramenta metodológica voltada a estudos qualitativos, uma vez que é uma ferramenta voltada para a exploração de eventos de mudança e identificação de mecanismos causais. O *process tracing* tem como principais fontes de levantamento de indícios e elementos de análise o exame de documentos oficiais, documentos relacionados ao nascimento de políticas e leis, registro de entrevista e outros.

---

16 A ser detalhado na seção seguinte.

Busca-se explorar explicações de base histórica por meio da identificação de mecanismos causais, estando originalmente voltado para o exercício da inferência por meio da análise de poucos casos, identificação de casos de desvio e formulação de novas hipóteses frente a um campo teórico (GEORGE e BENNETT, 2005, pp.371).

Beach e Pedersen (2011, p. 3) resumem a aplicação do *process tracing* na exploração de resultados de políticas públicas: "In explaining outcome PT, theoretical causal mechanisms are employed in eclectic combinations, and the analysis often incorporates what can be termed non-systematic, case-specific mechanisms to craft a sufficient explanation of a particular historical outcome".

George e Bennet (2005, p.31) e Bennet (2010) ainda informam um protocolo a ser seguido para a adoção do *process tracing* como meio de identificação de mecanismos causais em políticas públicas: o pesquisador deve, primeiramente, adaptar o desenho do processo causal a ser explorado ao caso a ser analisado.

Embora a linearidade seja a regra, quando se trata de fenômenos políticos é impossível ignorar seus aspectos de complexidade e, por vezes, de subjetividade. Isso porquê o resultado das políticas é fruto do enfrentamento, nem sempre franco, de diferentes atores e interesses que não deixam materializado em documentos ou outros meios suas motivações mais profundas para atuação.

As relações entre Estado e sociedade (em todas as suas modalidades de composição) têm se apresentado ao analista político-social de formas cada vez mais complexas. Dada a complexidade apresentada por aqueles tipos de relações e, a percepção de que o *locus* da concretização das políticas públicas são os espaços de relação entre aqueles dois atores, cada vez mais, diversas correntes teóricas tentam demonstrar e compreender quais as possíveis formas de relações podem ser estabelecidas entre Estado e sociedade nos âmbitos dos processos de formulação e implementação de políticas públicas (LORENZONI e BENSON, 2014).

Portanto, a busca pela causalidade em fenômenos complexos por meio do *process tracing* deve, de alguma forma, basear-se na identificação de eventos de *path-dependency* **(A)** que impedem ou dificultam outros possíveis resultados políticos. Por sua vez, os resultados políticos observados podem ser frutos da convergência de várias condições contextuais (a serem identificadas) que contribuem para a ocorrência de uma cadeia de eventos (que deve ser segregada para fins de análise) **(B)**,

permitindo identificação de resultados e a formulação teórica de causa-efeito **(C)** entre **A** e **B**: **(A) → (B) ∴ (C)**.

Beach e Pedersen (2011, p. 10) fazem precisa observação sobre os estudos de caso que aplicam o *process tracing* com a ambição de testar teorias:

In theory-testing PT we deduce a theory from the existing literature and then test whether there is evidence that a hypothesized causal mechanism is actually present in a given case. The analytical ambition is to test whether the observable implications of the existence of a more general, parsimonious theorized causal mechanism are present in a particular case, comparing the predictions of what evidence we should find with what we actually find in the empirical record (BEACH e PEDERSEN, 2011, p. 10).

Dado exposto, pode-se afirmar que este trabalho tem como seu objetivo último não o detalhamento do processo de construção e alteração das políticas florestais dos casos analisado, mas sim a utilização dos casos selecionados para verificar a adesão do corpo teórico sobre o papel das ideias e mudanças institucionais para a compreensão da realidade.

#### 1.5.1.1 *Process tracing de ideias*

Uma das maiores dificuldades em analisar ou acompanhar o papel das ideias em políticas públicas está no fato de que boa parte das teorias políticas tem uma visão estável das ideias como um agente-chave de mudança nos períodos de crise (CARSTENSEN, 2011). Contudo, esse tipo de visão estanque dificulta o entendimento aprofundado das mudanças das ideias que embasam uma política pública ao longo do tempo e das pequenas alterações ou rupturas que essas ideias sofrem no processo de construção e implementação da política.

Como forma de superar aquela barreira metodológica identificada por Carstensen (2011), uma solução complementar à análise política tradicional baseada em atores e recursos de poder, é a aplicação de elementos da teoria do discurso e da abordagem interpretativa como forma de acompanhar a evolução e mudança de políticas públicas ao longo de dado período.

Para tanto, buscou-se aplicar a teoria da microestrutura das ideias, idealizada por Carstensen (2011), na qual o *process tracing* das ideias em uma dada política pública é feito tendo como elementos orientadores a busca por evidências na relação existente entre os elementos constitutivos de uma política pública e mudanças sutis



em alguns elementos de uma ideia (concepção) de política pública (qual o problema identificado? O que deve ser feito? Como?), mas não em sua integralidade.

Bas Arts *et al.* (2014, p.344) sintetiza um possível caminho para a análise de ideias/discursos em políticas florestais sob a abordagem do Institucionalismo discursivo:

First, a discourse analysis of the policy arrangement should be undertaken, with an obvious interest in discursive change and continuity. In a next step, the relationship between such discursive dynamics and: (1) coalition formation; (2) rules of the game; and (3) power relations; should be assessed[...] it can be hypothesized that it is more likely that there will be institutional consequences, when these discourses raise existential topics, can be anchored in 'given' frames as well as exhibit legitimacy, authority and consistency (BAS ARTS *et al.*, 2014, p.344).

Deve-se ressaltar a dificuldade de se analisar o poder exercido nas ideias, dada a sutileza de diferenciação do exercício do poder ideacional no meio da persuasão, da imposição ou no ponto em que as ideias de mudança parecem ter se enraizado nas políticas e instituições. Nesse sentido, é quase impossível identificar o momento político e histórico no qual elas passam de ideias alternativas ao paradigma dominante da política estudada. Carstensen e Schmidt (2016) vislumbraram essa dificuldade analítica da seguinte forma:

What is particularly interesting about the power in ideas is that it could be seen as even more 'powerful' in some sense than coercive or structural power. While coercive power forces agents to do what they might not want to do, and structural power imposes, in both cases agents may at least be aware of this domination, like it or not. In the case of Foucault's structuring ideas, by contrast, the ideational structure dominates not just what agents do but also what they think and say (CARSTENSEN e SCHMIDT, 2016, p. 333).

Dada a insuficiência do *process tracing* para exploração dos aspectos discursivos da formulação das políticas florestais nos estados analisados no período de 2000 a 2017, devido a necessidade de se adotar uma linearidade no argumento histórico de evolução das políticas, optou-se por tentar conjugar a simplicidade e profundidade analítica do *process tracing* com a identificação de atores e interesses difusos por meio da categorização baseada no Policy Arrangement Approach (PAA).

Tal abordagem vai ao encontro das recomendações de alguns autores como George e Bennet (2005) e Collier (2011) que identificam o *Process Tracing* muito mais como uma ferramenta de pesquisa a ser complementada com outros métodos do que um método prescritivo de como se deve fazer pesquisa em Ciências Sociais.

### 1.5.2 Policy Arrangement Approach (PAA)

Van Tatenhove *et al.* (2000) propuseram uma forma inovadora de se observar a construção de políticas públicas por meio do desenho da arquitetura de interações envolvidas em um dado espaço político. Dessa forma, o arranjo político seria uma representação temporária de estabilização de uma política ou de uma organização (BAS ARTS e VAN TATENHOVE, 2004; VAN TATENHOVE *et al.* 2000).

De forma geral, a abordagem PAA constitui-se de **quatro dimensões analíticas** que estão interconectadas em um espaço político (VAN TATENHOVE *et al.*, 2000):

**a)** os **atores** envolvidos e as alianças políticas estabelecidas em uma dada política;

**b)** os **recursos de poder** envolvidos nas relações daqueles atores, que se materializam em diferentes graus de poder e influência sobre a política pública analisada;

**c)** as **regras do jogo** da interação entre aqueles atores no espaço da política, sejam elas, regras formais ou informais de comportamento e tomada de decisão;

**d)** os **discursos políticos** que representam as ideias e visões dos atores envolvidos na política. Nesta dimensão, as ideias e visões dizem respeito não só a normas e valores comuns dos grupos, mas também visões sobre o problema a ser enfrentado pela política pública e possíveis soluções desejáveis (**imagem de política pública**) (VAN TATENHOVE *et al.*, 2000; LIEFFERINK, 2006).

Liefferink (2006) propôs uma representação gráfica do PAA segundo os postulados de Van Tatenhove *et al.* (2000), o que tornou mais fácil a visualização do Policy Arrangement Approach (PAA).

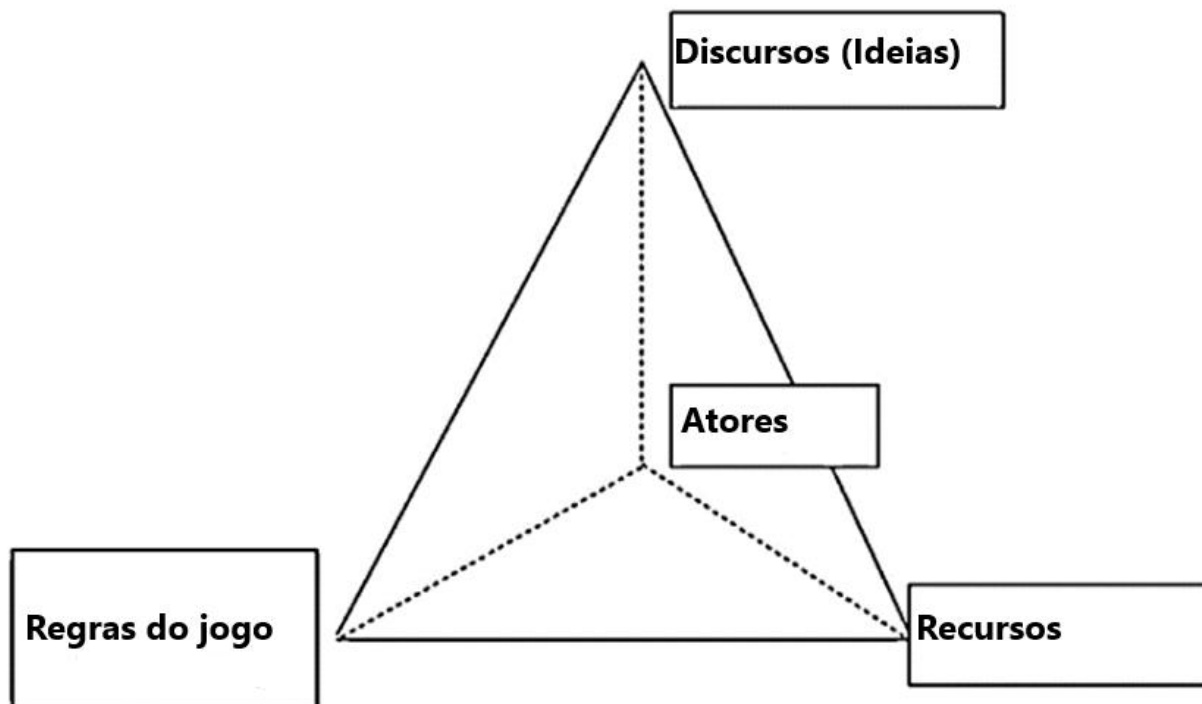


Figura 2 - Representação Gráfica do Policy Arrangement Approach segundo Liefferink (2006)

Fonte: Liefferink (2006, p.15)

O conceito de Van Tatenhove *et al.* (2000) aliado à representação gráfica de Liefferink (2006) é interessante por permitir ao analista cristalizar várias fotografias de uma determinada política pública ao longo do tempo, isolando o vértice de maior atenção analítica. Esse vértice permite explorar as mudanças e dinâmicas ocorridas nos outros elementos do arranjo da política pública e o papel desempenhado ou não pelo vértice isolado naquelas mudanças observadas. Ou seja, torna-se possível analisar o processo pelo qual mudanças na prática cotidiana da política pública culminam em mudanças estruturais profundas sem abandonar a necessária e constante ligação entre os vários vértices (LIEFFERINK, 2006, p. 45).

Apesar de parecer que as discussões sobre políticas florestais estão envoltas em uma aura de tecnicidade apolítica, o que se verifica, na realidade, é que há uma constante disputa e jogos de poderes envolvidos na definição dos rumos dessas políticas ambientais (OCHIENG, 2016.)

Sendo assim, nos interessa analisar o contexto histórico-político da agenda ambiental dos estados estudados levando em consideração o Tetraedro de Liefferink (2006), em especial, o plano de triangulação entre atores, discursos e regras do jogo.

A abordagem proposta é interessante, pois para compreendermos a natureza da mudança em políticas públicas é preciso estudar o arranjo político envolvido naquele campo temático. A forma como se dá o exercício do poder por meio das ideias e nas ideias tende a ser um fenômeno disposicional, ou seja, depende do lugar e do momento em que se analisa o comportamento do agente político no próprio arranjo político (BAS ARTS e TATHOVEN, 2004).

Na clara observação de Charaudeau (2015) sobre o comportamento político como um jogo de máscaras e a impotência dos atores para dominar o espaço político em sua plenitude:

O discurso político [ideias e imagens] é, por excelência, o lugar de um jogo de máscaras. Toda palavra pronunciada no campo político deve ser tomada ao mesmo tempo pelo que diz e não diz. Jamais deve ser entendida ao pé da letra, numa transparência ingênua, mas como resultado de uma estratégia cujo enunciador nem sempre é soberano (CHARAUDEAU, 2015, p.1)

Dado o exposto, ainda que a análise esteja voltada diretamente ao vértice do discurso, das ideias (vértice substantivo da política), é impossível me furtar em analisar os outros três elementos do arranjo político (vértices estruturais), ainda que o foco de interesse seja compreender como uma mudança no discurso (ideias e imagens) levou a mudanças na distribuição de poder, nas regras do jogo e nos atores envolvidos na formulação e implementação de novas políticas florestais nos estados do AC, AM, e MT.

## 1.6 DIFUSÃO E ESTRUTURA FEDERALISTA

A multiplicidade de denominações e, em alguns casos, a profusão de termos e conceitos para denominar o mesmo evento ou fenômeno é uma das características do campo na Ciência Política que tem se dedicado a estudar os processos de disseminação e aprendizado envolvidos na replicação ou adaptação de políticas em diferentes jurisdições (OLIVEIRA, 2015; COELHO, 2008; STONE, 1999).

Sendo assim, difusão também pode ser denominada de “...*convergence, policy transfer, race to the bottom, harmonization, and contagion*” (GRAHAM *et al.*, p.783, 2012). Isto posto, neste trabalho, adotei o conceito de difusão como um conceito geral, englobando os conceitos como *lesson-drawing*, convergência de políticas públicas,

*policy-bandwagoning* e emulação, todos eles representando uma aproximação do fenômeno maior de disseminação de políticas florestais de uma jurisdição para outra.

Conforme apontam Coêlho *et al.* (2013, p.3), no Brasil, a literatura produzida no campo da Ciência Política direcionada à exploração dos fenômenos de difusão de políticas públicas estão, em grande parte, influenciadas por teorias de caráter institucionalista. Essas teorias identificam o governo federal como o grande promotor de mudança em estratégias de políticas públicas e disseminação de modelos. Isso ocorre devido ao seu poder de influência por meio de repasses orçamentários e por sua maior capacidade institucional de atuação.

No caso em questão, minha pesquisa parece ir de encontro a este diagnóstico, ao provocar uma reflexão sobre um possível movimento inverso no campo da política ambiental (florestal), indicando a presença de um elemento perturbador e criativo no sentido inverso, dos governos subnacionais (estaduais) para o federal.

Ainda em diálogo com o trabalho de Coêlho *et al.* (2013), ao adotar a abordagem do modelo PET, comungo com os autores na percepção de que esse modelo de análise neoinstitucionalista recepciona bem o conceito de difusão de políticas e permite ao pesquisador explorar os elementos de causalidade relacionado ao fenômeno da difusão e o papel das ideias na construção de novas políticas públicas. Ou ainda, talvez esteja mais próximo dos chamados estudos de tradução de políticas públicas (DOLOWITZ, 2017), gestados no campo dos estudos de difusão, mas com uma maior ambição de análise sobre o papel inicial das ideias no processo de implementação de políticas públicas de um subsistema político para outro.

Lendvai e Stubbs (2007, p. 175) defendem que os estudos de tradução seriam um passo além dos estudos de transferência, na qual a tradução de políticas poderia ser concebida como “...a series of interesting, and sometimes even surprising, disturbances can occur in the spaces between the ‘creation’, the ‘transmission’ and the ‘interpretation’ or ‘reception’ of policy meanings”.

Hassenteufel *et al.* (2017, p. 80) apontam que a abordagem de tradução pode ser utilizada de diferentes formas para analisar políticas públicas em estudos comparativos. Ela permite apreender os processos de construção de políticas por meio da identificação dos argumentos utilizados para definir o problema (dimensão discursiva), resgatar os processos de interação estabelecidos entre diferentes atores

e identificar os principais agentes, além de conferir pistas sobre o *framework* institucional nos quais as políticas públicas estão inseridas.

Hassenteufel *et al.* (2017) reforçam ainda a importância desse tipo de estudo para compreender o porquê de mesmo que haja circulação de ideias entre jurisdições, nem sempre o fenômeno de difusão ou tradução leva a uma convergência linear de políticas. Aqui, mais uma vez, pode ser ressaltada a relevância dos contextos locais na apropriação de ideias para o desenho de diferentes instrumentos de políticas públicas.

Sob qualquer que seja a denominação adotada, estudos de difusão ou tradução, ou mais genericamente, transferência, o conceito relevante para a análise é o entendimento sobre o como o conhecimento é transferido e trabalhado para orientar a tomada de decisão sobre uma política. Como bem apontado por Dolowitz (2017, p. 39): “At its core policy transfer is a process where knowledge of how to make things work in one political system is used in the development of similar solutions in another political system.”

Outra diferença fundamental, ao convergir para a análise de políticas públicas sob a ótica dos fenômenos de difusão/tradução, diz respeito ao foco nos processos de mudança perceptíveis ou mais profundos. É relevante notar também cinco elementos apontados como essenciais por Stone (1999) para identificação de processos reais de difusão:

- a) Percepção de uma vontade objetiva do tomador de decisão em resolver um problema do mundo real;
- b) Identificação de fatores externos ao contexto local/regional que levam a busca por novas soluções de políticas públicas;
- c) Identificação e eliminação de forças internas que explicariam a adoção de uma nova política apenas como processo de acomodação/modernização de forças internas à política ou às instituições analisadas;
- d) Conexão entre ambiente político interno e adequação da realidade local à ferramenta/solução de política pública ‘importada’ de outra jurisdição.
- e) Conhecimento prévio da solução adotada na política pública por parte dos tomadores de decisão baseados em lições anteriores de outras jurisdições;

Extrapolando o trabalho de Stone (1999), voltado para análise do fenômeno de difusão de políticas públicas no plano internacional, é possível vislumbrar a utilidade da aplicação de um estudo comparativo em nível subfederal, no Brasil. Assim, pude explorar os modelos que levam à difusão de políticas entre estados e as características estruturais da região Amazônica que talvez tenham contribuído para a ocorrência de um fenômeno criativo de adoção de instrumentos econômicos florestais naquela região. É preciso, contudo, reconhecer que a inovação da abordagem econômica florestal em um estado específico talvez não seja suficiente para explicar a difusão dessa forma de abordagem de política florestal para outros estados ou regiões do Brasil.

No ponto anterior, a percepção de Stone (1999) sobre a necessidade de análise de fatores internos aos sistemas políticos estudados reforça a demanda de se promover o entendimento histórico da evolução das políticas estudadas para apreensão de elementos sobre como a mudança das dinâmicas políticas locais foram influenciadas por aspectos socioeconômicos regionais e seus impactos no processo decisório do governo local.

Ainda posso apontar para a convergência dos estudos de difusão e a exploração do papel das ideias na formação de políticas pública a partir da abordagem de Montero (2017), que indica a relevância de se compreender os processos de difusão de políticas públicas por meio da construção de narrativas de sucesso de políticas públicas (*storytelling*) e do papel dos *persuasive practitioners* que poderiam assumir o papel dos empreendedores políticos de Baumgartner (2012) em fóruns e conferências, por meio da propaganda de políticas de sucesso.

No presente estudo, não se aplicou diretamente o modelo de análise de difusão regional de políticas (BERRY e BERRY, 2007), que pressupõe que a conexão física de jurisdições como elemento com grande poder de influenciar a disseminação de uma determinada forma de política pública em um espaço regional.

Tampouco adotou-se a premissa de modelos de difusão *leader-laggard*, na qual se pressupõe que algumas jurisdições têm papel pioneiro da adoção de políticas inovadoras que posteriormente são dotadas por outras jurisdições por emulação das jurisdições pioneiras (WALKER, 1969). Tal premissa foi rechaçada pois, ainda que os estados comunguem de um mesmo período temporal de análise, verificou-se que as transformações de política florestal ocorreram em momentos históricos distintos,

caracterizados por momentos de inflexão política local, premissa condizente com o mecanismo hipotético de mudança proposto pelo estudo.

Desse modo, busquei interagir com um arcabouço de análise mais voltado para o teste de um mecanismo causal unificado de inovação, capaz de refletir o papel desempenhado por determinantes internos e possível difusão de ideias externas. Adotei uma abordagem voltada para o processo de aprendizagem institucional e o mecanismo de consolidação e emergência de novas ideias dentro da estrutura institucional direcionada para a agenda florestal nos estados analisados.

## 1.7 COMO ANALISAR DIFUSÃO E INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos de difusão ou transferência, nas últimas duas décadas se desenvolveram em três subvertentes quase independentes: **1)** estudos de transferência, **2)** estudos de aprendizado e **3)** estudos de atualização do conhecimento. Segundo Dolowitz (2017, p.35), a reunião das três vertentes em uma abordagem mais ampla de análise dos processos de atualização do conhecimento para a tomada de decisão talvez seja a melhor abordagem para compreensão dos processos de difusão em sua integralidade. Tal convergência permitiria ao analista tanto examinar o mecanismo causal que leva um sistema político a adotar arranjos políticos similares já empreendidos em outros sistemas, quanto analisar os processos e condições essenciais para o trânsito de conhecimentos e ideias nos níveis individuais e organizacionais que levam a possíveis mudanças nas políticas públicas.

Desde a década de 1960, com o trabalho de Everett Rogers voltado para a análise de mecanismos de inovação em políticas - *Diffusion of Innovations* - estudiosos têm se debruçado sobre os mecanismos que levam diferentes sistemas políticos a perseguirem a inovação por meio da troca de experiências e comunicação entre diferentes jurisdições.

Entretanto, alguns autores (BERRY e BAYBECK, 2005) apontam que pouco foi explorado nesses anos iniciais da ampliação dos estudos de difusão sobre as características organizacionais inerentes aos processos de inovação ou ainda sobre o papel das ideologias e dinâmicas políticas locais em processos de inovação.



Em 1990, os elementos levantados pela crítica aos estudos iniciais de difusão levaram a um movimento de estudos de *lessons drawing* (DOLOWITZ, 2017), justamente voltados à exploração do como e do porquê envolvidos na disseminação de ideias e soluções de políticas públicas. Dolowitz (2017, p. 37) define bem a diferença entre os estudos iniciais de difusão e de *lessons drawing*, e, devido a sua clareza, é interessante reproduzir aqui:

Unlike diffusion, lesson drawing is interested in the microprocesses **involved in the movement of ideas and policies across geographic boundaries**. More importantly, lesson drawing places rationality at the core of understanding who becomes involved in the movement of ideas and policies, **how they are involved in the transfer process, and how and why lesson drawing occurs** (DOLOWITZ, 2017, p. 37 - grifos meus).

Percebe-se que os estudos de difusão voltados para a análise de lições aprendidas em outras jurisdições parecem convergir com a abordagem de análise do Institucionalismo Discursivo, voltada para a exploração do papel ideias e da interação entre instituições e agentes na construção de novas formas de ver o mundo e de desenhar soluções em políticas públicas. O papel psicológico das diferentes formas de aprender o mundo (ideias) e a forma como elas afetam o processamento de informação dos tomadores de decisão confirma-se, nessa abordagem, como elementos relevantes para a análise de difusão de inovações em políticas públicas.

Buscar a convergência entre as literaturas de difusão e do Institucionalismo Discursivo é uma tentativa de cobrir as lacunas identificadas por Dolowitz (2017) e Carstensen (2011), nos estudos de difusão que tendem a negligenciar ou assumir como dados o papel da microestrutura das ideias na opção final dos instrumentos de políticas públicas. Qual a melhor forma de apreender ou identificar as diferentes nuances desempenhadas pelas ideias e formas de ver o mundo e compreender como elas moldam as opções políticas dos governos? Aqui, defendo que é analisar discursos e documentos oficiais e programáticos; documentos esses feitos com o objetivo de convencer um público (seja ele interno ou externo à estrutura governamental), que captam a essência do que se quer fazer em termos de ação política ou opção de sociedade que se quer construir.

Dolowitz (2017, p.62) aponta que quando se debruça sobre a análise dos processos de difusão por meio da aprendizagem ou da utilização de ideias de uma jurisprudência para outra, pode-se afastar falsas conclusões acerca de fenômenos de difusão espúrias de políticas públicas: “Confusion tends to arise [...] from the inference

that evidence of the diffusion of a program is equivalent to diffusion of knowledge about that program. ”

Dessa forma, ao analisa os motivos e os processos político-culturais que levam diferentes jurisdições a adotarem políticas públicas similares ou, pelo menos, com a mesma orientação estratégica, é possível contribuir para o campo da literatura de difusão, em especial, no entendimento dos fatores primordiais que levam a mudanças de paradigmas e instrumentos em políticas públicas ambientais. Essa abordagem por meio da integração com a literatura do institucionalismo tende a tornar os estudos de difusão cada vez mais robustos, conforme constatação do próprio Dolowitz (2017, p. 52):

Finally, with some exceptions found in the translation literature, the role of social constructivism and discourse has not been properly integrated into the transfer literature; let alone integrated with how the discourse surrounding transferred information interacts with knowledge perceptions and updating (DOLOWITZ ,2017, p. 52).

## 1.8 CONSTRUÇÃO DA ABORDAGEM TEÓRICA ADOTADA

Optou-se por aplicar o modelo de Equilíbrio Pontuado (PET) no presente estudo por ser este um modelo de teoria geral que permite acompanhar como os fenômenos relacionados ao processamento de informações e a tomada de decisão ocorrem no âmbito político e como as diferentes interações entre agentes políticos afetam o resultado das políticas públicas (WORKMAN *et al.*, p. 75, 2009).

Entretanto, é preciso reconhecer que a abordagem do PET também apresenta algumas vulnerabilidades que precisam ser superadas por meio da aplicação de ideias ou abordagens acessórias. Por exemplo, há nela uma dificuldade de descartar ou separar explicações rivais para os acontecimentos de conjunturas críticas para a mudança; há ainda uma dificuldade de explicar ou demonstrar as formas como mudanças eventualmente pontuais podem se reproduzir por outras lógicas e acabar se transformando em causas históricas (PIERSON, 2004).

Ainda que aplicável ao estudo do trânsito de informações no processo decisório, o modelo PET, a despeito de suas recentes atualizações (BAUMGARTNER e JONES, 2015; JONES e BAUMGARTNER, 2012.), carece de uma ampliação do

ferramental analítico voltado especificamente para o papel das ideias e a interação das ideias com as imagens de políticas públicas.

Além disso, o modelo original PET carecia de elementos de análise que permitiam a segregação mais precisa sobre os motivos e momentos específicos e mais relevantes para a identificação da relevância de conceitos e imagens sobre políticas na mudança de rumos de uma política pública; embora Baumgartner e Jones (2015) reconheçam que a acumulação de erros ou de informações ignoradas e não tratadas no sistema político possam levar a uma situação de *policy punctuation*. Por essa razão, optou-se por conjugar o modelo PET com aspectos teórico-metodológicos do Institucionalismo Discursivo (DI), proposto por Schmidt (2010).

A conjugação do PET com o DI também surge como uma estratégia de análise formulada para este estudo de forma a contribuir para o debate teórico, à luz de casos empíricos, acerca da dificuldade de se ‘abrir a caixa preta’ sobre processos de mudança institucional e mudança em políticas públicas por meio das ideias.

A distinção entre governos de ‘esquerda’ e ‘direita’ ou entre projetos que dão maior margem à atuação do mercado ou do Estado passam, necessariamente, pela conformação de visões de mundo que, por sua vez impactam a forma como as instituições e organizações de uma sociedade são construídas e gerenciadas.

Dessa forma, pode-se argumentar que todo o processo de construção de ‘instituições’, da forma ampla como proposta por North (1991), compreendidas como invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo dependem, ou são reflexos, de um exercício prévio de conformação de uma visão de mundo ou, como aponta Schimdt (2008), de ideias políticas. Ou seja, instituições cristalizam elementos de constrição (normas, costumes, códigos de conduta) que estruturam as interações humanas em todas as suas vertentes, reduzindo os custos de transação do processo de interação entre indivíduos (NORTH, 1991).

Sob a abordagem neoinstitucionalista, as instituições são elementos decisivos na produção de resultados políticos uma vez que elas são fatores de restrição e estruturação de ações possíveis, conferindo racionalidade à atuação coletiva ao moldar as preferências dos atores coletivos (PERES, 2008).

Políticas públicas podem ser entendidas como construções sociais sujeitas às relações de poder. Sendo assim, utilizar as instituições, entendidas aqui como regras

formais e informais que afetam a maneira como as comunidades políticas e os atores resolvem disputas e conflitos, como elemento de análise para a mudança institucional, parece ser uma estratégia viável e robusta ao permitir compreender como se dá a interação entre atores e estruturas (KNILL & TOSUN, 2011).

Tendo em vista que as políticas públicas se traduzem como respostas a problemas de ação coletiva, é preciso entender as instituições como agregações e representações de decisões coletivas diretas ou indiretas (DAGNINO *et. al*, 2006).

Isto posto, a aparente emergência de uma 'nova forma' de condução de políticas florestais em alguns estados Amazônicos pode ser tomada como resultado de uma mudança nas regras do jogo envolvidas no desenho dessas políticas e nas ideias e visões de mundo que as embasam.

## 2. ESTRATÉGIA ANALÍTICA

Após a revisão teórica geral apresentada no capítulo 1, neste capítulo, busquei delinear os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa para o teste do mecanismo causal de mudança institucional apresentado na introdução e investigação dos casos analisados.

Optei por registrar as motivações metodológicas adotadas com base em discussões teóricas (Capítulo 1) sobre os desafios envolvidos no estudo das categorias 'ideias' e 'mudança institucional' em políticas públicas, de forma a tornar replicável a condução de estudos similares ao realizado, valorizando a abordagem Policy Arrangement Approach (PAA) associada ao modelo do Equilíbrio Pontuado (PET).

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ESTUDOS

Tendo em conta que se buscou confirmar a ocorrência de um mecanismo de causalção e a identificação de elementos favoráveis à ocorrência desse mecanismo, foi feita a opção pela adoção de ferramental de estudos de casos múltiplos confirmatórios (YIN, 2010; GEORGE e BENNET, 2005; STAKE, 1998) por permitir a incorporação de explicações rivais e alternativa à hipótese inicial da pesquisa.

Assim, foram escolhidos três casos que têm demonstrado grande dinamismo no campo das políticas florestais estaduais nas últimas décadas no Brasil: Mato Grosso, Acre e Amazonas, conforme o critério de seleção baseado no método, *most similar cases* (SPRINZ e WOLINSY-NAHMIAS, 2004), nos quais os elementos de partida e de chegada do mecanismo causal teorizado aparentemente estariam presentes (**mudança de ideias/imagens de políticas públicas → adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais**).

Para superar a vulnerabilidade já apontada na teoria dos estudos de caso para a exclusão de hipóteses rivais para a ocorrência de fenômenos políticos (LIPHART 1971, p.685) foram selecionadas variáveis-chave que apresentam características semelhantes para a ocorrência do fenômeno desejado; uma vez que a exploração das

semelhanças permite a comparabilidade de forma mais clara ao leitor. Essas variáveis foram retiradas da abordagem PPA, já apresentada no capítulo 1.

George e Bennet (2005) apontam que a maioria dos estudos políticos se apoiam em narrativas cronológicas como forma básica para a apresentação dos casos a serem analisados. Reforçam a importância dos elementos cronológicos para embasar uma análise orientada pela teoria e também para tornar o leitor familiarizado com o objeto de estudo do pesquisador.

No entanto, os autores também reforçam que não é necessária uma descrição exaustiva dos casos para que fique claro para o pesquisador a identificação dos pontos históricos de interesse para o teste da teoria que se pretende aplicar:

Presentation of a case need not always include a highly detailed or exclusively chronological narrative. As a theory becomes better developed and as research focuses on more tightly defined targets, there will be less need to present overly long narratives.... The more cases, the more difficult this problem becomes. (GEORGE e BENNET, 2005, p. 94).

Sendo assim, aplicou-se a abordagem comparada focalizada, segundo a qual, nas definições de George e Bennet (2005), são conduzidos estudos de caso voltados para a análise específica de eventos históricos ou períodos restritos de tempo.

Com essa estratégia, buscou-se promover a acumulação de achados que permitiu responder questões gerais aplicáveis a todos os casos selecionados, utilizando-se de variáveis de interesse teórico para explicação dos achados e conclusões.

## 2.2 COLETA DE DADOS E EVIDÊNCIAS

Em uma primeira fase, concentrei-me em pesquisa bibliográfica sobre os principais trabalhos científicos já produzidos sobre os temas mudança institucional, Equilíbrio Pontuado, difusão de políticas públicas, Institucionalismo Discursivo e ideias em políticas públicas, além de levantamento prévio do estado da arte das discussões sobre principais instrumentos de políticas florestais estaduais em vigor na região amazônica no Brasil.

Curiosamente, durante o levantamento e revisão bibliográfica, identifiquei a ausência de estudos que teriam como foco a análise do papel das ideias em

mudanças institucionais em políticas ambientais estaduais no Brasil. Os poucos estudos identificados com a temática, como por exemplo os trabalhos de Cruz (2009), Pires (2014), Silva e Alcântara (2015) e Martins *et al.* (2018), estavam voltados para a análise pura do discurso de documentos governamentais em momentos pontuais de políticas ambientais, sem a preocupação de explorar de forma mais profunda o caráter de ruptura da emergência de novas ideias e o processo histórico de evolução das políticas analisadas.

Em uma segunda fase, optei por privilegiar a análise a partir de dados e fontes oficiais, o 'discurso institucional', 'as ideias como texto' cristalizadas em pronunciamentos oficiais, atas de reuniões de governo, ou manifestações de representantes dos governos estaduais e do governo federal na imprensa<sup>17</sup> sobre o papel dos instrumentos econômicos em políticas florestais e a forma como as ideias favoráveis a esses instrumentos tem se disseminado ao longo dos anos nos estados estudados.

A opção metodológica pela priorização da fonte escrita foi adotada como forma de garantir maior transparência ao meu processo de intervenção na escolha das fontes utilizadas, uma vez que documentos públicos podem ser consultados por outros pesquisadores para tentar replicar ou debater os achados da pesquisa, enquanto nem sempre é possível replicar resultados de entrevistas e/ou conversas com atores chave (DARLEY e GROSS, 2000; FONTANA e FREY, 2000).

Não neguei, contudo, a relevância das entrevistas não-estruturadas como elemento exploratório para promover a compreensão sobre significados, valores e opiniões relacionados, no caso em questão à adoção de instrumentos econômicos e a transformação de políticas florestais nos estados amazônicos nos últimos anos. Tanto é que também adotei esse meio exploratório nesta pesquisa, porém com menos ênfase e profundidade do que a análise de documentos escritos, consistindo em 18 entrevistas abertas (realizadas com 5 representantes por estado estudado e 3 com representantes do governo federal) com servidores, consultores e dirigentes<sup>18</sup> envolvidos na implementação de políticas florestais. As entrevistas não estruturadas

---

17 Foi adotada essa abordagem pois, conforme indicado por Minayo (2010), o resgate de falas institucionais, por diversas vezes proferidas em ambientes abertos como em eventos oficiais, seria um método mais adequado para explorar aspectos culturais-institucionais e comparar casos, além de permitir ao analista levantar elementos de análise não pensados no desenho inicial do estudo.

18 Por questão de sigilo profissional e preservação dos entrevistados, não identifiquei nominalmente as pessoas entrevistadas para a pesquisa.

foram realizadas todas em Brasília, no período de 2017 a 2018, aproveitando o calendário de realização das reuniões da Comissão Nacional para REDD+ (Conaredd) e do Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (FBMC).

Também realizei entrevistas por meio escrito (questionário submetido por meio de Serviço de Informação ao Cidadão – SIC) como ferramenta complementar à análise documental para confirmar ou coletar dados que não foram identificados durante a revisão bibliográfica e levantamento documental.

Foram enviados questionários padrão, com o mesmo conjunto de perguntas (9 perguntas), às SEMAS dos estados do AC, AM e MT e Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (**Apêndice A**). As perguntas enviadas versavam sobre: **a)** a percepção das instituições sobre a ocorrência ou não de uma mudança de trajetória nas políticas florestais de cada estado nos últimos 20 anos; **b)** a percepção das instituições sobre a existência ou não de diferenças entre o papel dos instrumentos econômicos e de comando e controle na arquitetura da política estadual florestal e seus possíveis impactos na configuração dos órgãos de governo relacionados com a agenda; **c)** identificação de agentes ou instituições que tenham contribuído com o desenho de políticas florestais nos estados nos últimos 20 anos (e daí, um dos principais indícios sobre quem deveriam ser os empreendedores políticos a serem seguidos nos documentos oficiais); **d)** principais programas ou projetos relacionados aos ativos florestais nativos nos estados; **e)** a percepção das instituições sobre convergência ou não de políticas florestais entre os estados amazônicos; **f)** levantamento e apontamento das pessoas que ocuparam os cargos de Secretário, Diretor, Gerente e Coordenador de políticas ou projetos relacionados à agenda florestal nativa no Estado no período de 1995 a 2017.

A materialização das respostas em meio escrito, sob o canal de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), permitiria a comparação do mesmo conjunto de respostas às perguntas, o que refletiria a diversidade de entendimentos dos respondentes e não das perguntas.

Contudo, a comparação de respostas de forma satisfatória para todos os atores foi prejudicada na aplicação dos questionários submetidos via SIC, uma vez que nem todos as instituições apresentaram respostas a todas as perguntas. Cumpre frisar que todos os questionários tiveram as respostas assinadas por chefes de gabinete das SEMAS ou do próprio Secretário de Meio Ambiente. No caso do Ministério do Meio



Ambiente, o respondente que assinou as respostas do Ministério foi o diretor do Departamento de Florestas e Políticas de Combate ao Desmatamento (DFCD), que se limitou a afirmar que o Departamento não estava autorizado a se pronunciar sobre a posição oficial do Ministério com relação a agenda florestal, devendo a pesquisadora entrevistar o então Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho. Apesar de diversas tentativas, não obtive resposta do Gabinete do Ministro para a realização da entrevista, restando prejudicada a coleta da opinião do MMA por meio desse instrumento de pesquisa.

No entanto, os questionários foram de extrema valia para o levantamento e identificação de possíveis agentes que teriam atuado com empreendedores políticos na construção das políticas florestais selecionadas como políticas-vitrine nos estados, bem como para compreender a estruturação da agenda florestal nativa nos estados do AC, MT e AM nos últimos 20 anos, além de permitir vislumbrar a ocorrência ou não de cooperação entre os estados estudados para a formulação de suas políticas florestais.

Desta forma, além do exercício de revisão de literatura realizado, da coleta de questionários enviados às SEMAS (3 questionários) e ao Ministério do Meio Ambiente (1 questionário) e da realização das 18 entrevistas não-estruturadas, o corpo documental principal consultado para a elaboração da tese foi composto por: **a )** mais de 60<sup>19</sup> atas de reunião de diversos fóruns estaduais e federais como a CEVA (Comissão Estadual de Acompanhamento e Validação do SISA - AC), o CEMA-AM (Conselho Estadual de Meio Ambiente), a CEEPI-MT (Coordenação Geral da Estratégia PCI), o Fórum de Governadores dos estados da Amazônia Legal, o Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal, CONAMA, entre outros.; **b )** 27 registros de entrevistas ou declarações oficiais<sup>20</sup> de atores-chave envolvidos na elaboração das políticas analisadas disponíveis em veículos oficiais ou de imprensa; **c )** 24 decretos orçamentários estaduais abrangendo a evolução orçamentária dos estados do AC, AM e MT no período de 2010 a 2017; **d )** mais 42 documentos de governo (publicações oficiais) estaduais ou federais versando sobre políticas específicas voltadas para o setor florestal ou combate ao desmatamento; **e )** 59

---

19 Nem todas citadas diretamente no trabalho, mas utilizadas para confirmação ou levantamento de evidências.

20 8 registros referentes ao estado do Acre, 9 ao estado do Amazonas e 10 registros do estado do Mato Grosso.

instrumentos legais ou infralegais estaduais ou federais versando sobre políticas florestais ou de combate ao desmatamento.

Sendo assim, o levantamento documental e histórico dos casos selecionados, além dos elementos levantados nas entrevistas esteve focado na identificação de variações históricas de padrões de **(i) estruturação governamental, (ii) regras do jogo (legislação relacionada à temática produzida e processo formal de tomada de decisão), (iii) recursos de poder, (iv) disputa eleitoral, (v) atores e (vi) ideias (discurso)**. Esses elementos foram cruzados com as subcomponentes do mecanismo causal (apresentado no início da Tese) **(1)**, com as expectativas prévias de achados **(2)**, as evidências identificadas **(3)**, o vértice relacionado no modelo PAA (apresentado no Capítulo 1) **(4)** e fonte utilizada para identificação da evidência **(5)**. A sistematização da operacionalização dos achados pode ser resumida conforme Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 – Exemplo de quadro de controle utilizado para coleta de evidências para análise dos casos

“”

<b>Componente do mecanismo causal (1)</b>	<b>Expectativa de achado documental (2)</b>	<b>Evidência identificada (3)</b>	<b>Vértice relacionado no modelo de Liefferink (2006) (4)</b>	<b>Tipo de fonte utilizada</b>
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos e políticas voltadas para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	***	Distribuição de recursos de poder	***
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do ‘problema’ florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	***	Discursos (imagens + ideias)	***
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis à instrumentos econômicos em políticas florestais (<i>‘pet ideas’</i>)</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	***	Atores	***
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	***	Regras do jogo	***

Fonte: Elaborado pela autora

Realizada a sistematização dos achados e evidências conforme o Quadro 3 acima, parti para a elaboração de uma matriz de análise e julgamento lógico para a exploração da pergunta de pesquisa, conforme elementos apresentados na seção a seguir.

## 2.3 MATRIZ DE ANÁLISE DOS ACHADOS DE PESQUISA

Bennett (2010, p.208) define o *process tracing* como uma ferramenta que permite testar e explorar diversas hipóteses explanatórias para um determinado fenômeno social a partir da conjugação de várias peças de evidência. Com base nisso, adotei a realização de testes de suficiência e necessidade para verificar a sustentação dos subcomponentes do mecanismo causal para confirmação da hipótese inicial de pesquisa. Para tanto, utilizei a matriz de julgamento lógico proposta por Bennet (2010) para construção de conclusões e assertivas. Essa matriz (Quadro 4 abaixo), serviu como elemento orientador tanto da coleta de dados (sistematizada no Quadro 3 apresentado anteriormente) quanto da análise da relação dos elementos levantados para a reconstrução do nascimento das políticas analisadas e o trânsito das ideias naqueles processos.

Quadro 4 - Quatro testes de causalção e suficiência

	Suficiência para estabelecer causalção		
	Não	Suficiência para estabelecer causalção	
		Não	Sim
Necessidade para estabelecer causalção	Não	<p><u>Straw in the wind</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se a evidência passa no teste, afirma a hipótese, mas não a confirma.</li> <li>Se a evidência falha no teste, enfraquece a hipótese sem negá-la.</li> </ul>	<p><u>Smoking Gun</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se a evidência passa no teste, confirma a hipótese.</li> <li>Se a evidência falha no teste, não elimina a hipótese.</li> </ul>
	Sim	<p><u>Hoop</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se a evidência passa no teste, reforça a relevância da hipótese sem confirmá-la.</li> <li>Se evidência falha no teste, elimina a hipótese.</li> </ul>	<p><u>Doubly Decisive</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se a evidência passa no teste, confirma a hipótese e elimina as hipóteses alternativas.</li> <li>Se a evidência falha no teste, elimina a hipótese.</li> </ul>

Fonte: Construído a partir de Bennet (2010)

Na análise do corpo documental levantado e nos registros de entrevistas foram observados os elementos de evidência relacionados à:

- i) Formação de consenso ou disputa sobre os objetivos da política florestal, materializados sob a forma de projetos e planos de governo, dada a sua materialidade;
- ii) Distribuição dos recursos materiais e formais para a formulação da política, identificável por meio de mudanças ou não nas

estruturas direcionadas para a política florestal e suas dotações orçamentárias;

- iii)** Evolução ou mudança no paradigma dominante sobre a política florestal nos estados amazônicos, sintetizados sobre a forma de 'ideia' ou mote da política florestal em discursos e documentos oficiais.

Dessa forma, a organização do trabalho de análise pode ser sistematizada conforme Quadro 5 abaixo, conjugando a matriz de julgamento de Bennet (2010) e os elementos particulares desta pesquisa.

Quadro 5 - Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa customizada

Componente do mecanismo causal	Expectativa de achado documental	Necessidade para a ocorrência do fenômeno (É necessária?)	Suficiência para a ocorrência do fenômeno (É suficiente?)	Tipo de teste lógico aplicável	Vértice relacionado no modelo de Liefferink (2006)
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos e políticas voltadas para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<i>Hoop</i>	Distribuição de recursos de poder
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do 'problema' florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<i>Smoking Gun</i>	Discursos (imagens + ideias)
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis à instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	<b>Não</b> (Pode ser acessória ou os atores relevantes podem ser outros que não empreendedores políticos)	<b>Não</b>	<i>Straw in the Wind</i>	Atores
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<i>Doubly Decisive</i>	Regras do jogo

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de Bennet (2010) e Liefferink (2006)

Estabelecido o mecanismo hipotético de trânsito das ideias nas políticas estaduais estudadas (apresentado na parte inicial da tese), ele foi decomposto em quatro componentes de análise independentes.

O passo seguinte foi estabelecer como se daria a diferenciação de ideias favoráveis ou não à adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais que seriam consideradas como manifestações observáveis dos fenômenos de atuação de empreendedores políticos. Isso foi feito sob o resgate histórico do processo de mudanças institucionais e da arquitetura das políticas e instituições voltadas à gestão florestal nos estados do AC, AM e MT nos últimos quase 20 anos. Após a submissão das evidências levantadas, procedeu-se à análise dos efeitos das evidências levantadas sobre a hipótese da pesquisa.

No capítulo 5 da tese foram apresentados os resultados encontrados nas matrizes de análise elaboradas para cada um dos casos estudados, como forma de deixar mais claro para o leitor a relação estabelecida entre os achados documentais levantados e sua aderência ou não às principais categorias analíticas adotadas na tese para a confirmação do mecanismo causal de mudança institucional por meio das ideias nos estados do AC, AM e MT.

### 3 ANTECEDENTES RECENTES DAS POLÍTICAS FLORESTAIS ESTADUAIS: PREPARAÇÃO DAS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO?

Fiz a opção por traçar, neste capítulo e no próximo, um resgate do contexto histórico-político de evolução da agenda ambiental estadual (com ênfase na dimensão da gestão florestal nativa) do AC, AM e MT no período antes de 2000 como forma de apresentar os casos e; posteriormente, foquei a descrição do casos em eventos e políticas ambientais e de desenvolvimento no período de 2000 a 2017, tendo como objetivo a identificação de gatilhos de mudança política e institucional na agenda florestal daqueles estados nos últimos quase 20 anos.

É pertinente indicar aqui que a Figura 3, a seguir, sintetiza uma representação do argumento inicial do trabalho – a ocorrência de uma reconfiguração das políticas florestais nos estados estudados a partir da década de 2000, de uma situação inicial, que abordavam gestão florestal nativa como uma agenda de combate aos ilícitos e barreira ao desenvolvimento local, para uma nova situação, na qual a agenda de gestão florestal nativa passou a ser vista como estratégia de desenvolvimento local. Essa dinâmica configuraria a mudança nos Equilíbrios Pontuados dessas políticas florestais.

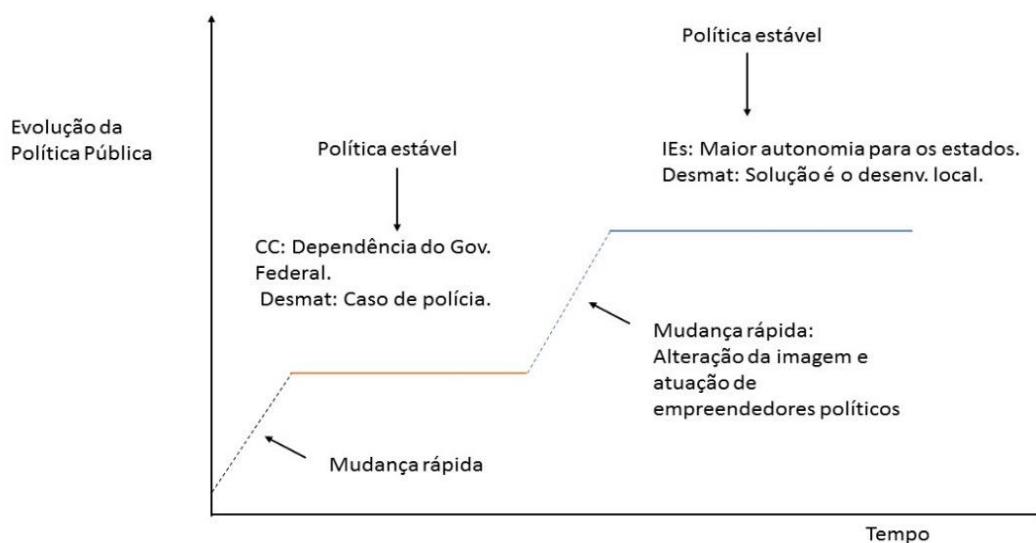


Figura 3 - Equilíbrio Pontuado Florestal

Fonte: Elaborado pela própria autora



A percepção anterior reforça a tese de que o longo período de atenção dispensado pelos estados estudados à agenda florestal, como síntese da tensão desenvolvimento-floresta, parece ser um elemento que contribuiu fortemente para uma mudança institucional por meio do trânsito de ideias favoráveis ao uso dos recursos ambientais como elementos indutores do desenvolvimento local.

### 3.1 OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A divisão político-estratégica Amazônia Legal (Figura 4) é importante para se compreender o espaço político e físico que influencia a construção de políticas públicas nos estados abrangidos por essa denominação.

A Amazônia Legal foi definida em 1953 como área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>21</sup>, por meio Lei Federal nº 1.806, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 124/2007, como delimitação político-administrativa para orientar e promover o desenvolvimento econômico na região Norte do país nos espaços abrangidos, prioritariamente, pelo bioma amazônico. É composta pelos territórios dos estados do Amazonas, Pará, Acre, Roraima, Amapá, Tocantins, Roraima, Rondônia e Mato Grosso em sua totalidade e parcialmente, no estado do Maranhão, abrangendo os municípios a oeste do meridiano 44°. Abrange cerca de 60% do território nacional, cobrindo uma extensão de 5.217.423 km<sup>2</sup> (IBGE, 2018).

---

<sup>21</sup> Posteriormente transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966.



Figura 4 - Mapa Político da Amazônia Legal

Fonte: IMAZON, 2014. Disponível em: <https://imazon.org.br/mapas/amazonia-legal/>

O bioma amazônico, por sua vez, é apontado como fitofisionomia de maior biodiversidade no planeta, hospedando o maior bloco contínuo de floresta úmida do mundo, sendo espaço de grande interesse econômico e estratégico devido às suas potencialidades de fornecimento de serviços ambientais e de conservação de remanescentes florestais (FEARNSIDE, 2003).

As principais atividades econômicas desenvolvidas na Amazônia Legal tem sido o extrativismo vegetal, a mineração e, com maior ênfase nos últimos 20 anos, a expansão da atividade agrícola e pecuária, configurando uma nova frente de expansão sobre o bioma amazônico. Eis o motivo que torna a região um espaço de interesse para a discussão de políticas que buscam aliar a conservação de ativos florestais nativos e estratégias de desenvolvimento econômico.

Conforme Bertha Becker (2001; 2008), a valorização da Amazônia como região passível de promover o desenvolvimento nacional é resultado relativamente recente da crescente centralidade adquirida pelos temas biodiversidade e sustentabilidade nas últimas décadas.

Para Bertha Becker (2001; 2008), o processo de ocupação interiorana do Brasil, marcado pela crescente intervenção do Estado na economia e no território começou a se acelerar a partir do terceiro quartel do século XX, só se desenvolvendo uma

tecnologia social de ocupação da região amazônica de forma efetiva a partir de 1966, com a criação da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

A primeira fase do planejamento regional no Brasil, demarcada pelo período de 1930 - 1966, teria sido um movimento muito mais das ideias favoráveis à ocupação do interior, como a região Amazônica e Centro-Oeste do que a adoção de medidas efetivas de ocupação e desenvolvimento regional.

A partir da década de 1940, com a “Marcha para o Oeste” e a criação do Programa de Desenvolvimento para a Amazônia, apontado na Constituição de 1946, foram delineados os primeiros elementos para orientar a estratégia governamental de desenvolvimento para a região.

A partir da década de 1950, dando continuidade à ocupação do oeste do território brasileiro como uma das ações prioritárias do projeto desenvolvimentista nacional baseado no estímulo a atividades produtivas, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) (TRAD, 2013).

Na década de 1970, o Programa de Desenvolvimento Infraestrutural (PIN) tentou promover a ocupação da região amazônica por meio do planejamento de eixos de desenvolvimento, marcados pela construção de estradas (como a Transamazônica, a Perimetral Norte, a Cuiabá-Santarém e Cuiabá-Porto Velho-Manaus) e assentamento de colonos, causando grandes impactos ambientais na região (KOHLHEPP, 2002).

Na sequência, os governos militares que se sucederam a partir do final da década de 1960 até o período da redemocratização no final dos anos 1980, passaram a estimular o desenvolvimento de grandes rodovias e da atividade agropecuária como principais instrumentos de impulso para a ocupação da região Amazônica, levando fazendeiros das regiões Sul e Sudeste a explorarem os solos amazônicos, convertendo vegetação nativa em pastagens e plantações de soja e algodão, por meio do método de queimadas como forma barata de ‘amansar’ a terra hostil amazônica (TRAD, 2013; BECKER, 2005). Como expressão desse movimento, o governo de João Figueiredo lançou o Programa de Incentivo à Agricultura com o slogan "Plante que o João garante!" (QUEIROZ *et al.*, 2009).

Alguns autores (TRAD, 2013; SCHIMTT, 2015; BECKER, 2005; 2008) apontam o ano de 1983, especificamente, como marco para o movimento de ocupação predatória na região Amazônica: a inauguração do trecho asfaltado da BR-364 pelo

presidente João Figueiredo. A partir da inauguração desse trecho, os vetores clássicos do desmatamento e da degradação ambiental na região, tais como estradas e desmatamento ilegal, começaram a avançar com mais força.

Becker (2005; 2008) aponta que até o final da década de 1990, a inserção estratégica da região amazônica na agenda governamental federal foi totalmente baseada no processo conflitivo meio ambiente - desenvolvimento intensificado na década de 1980. Becker (2008) faz interessante observação sobre esse fenômeno:

Uma vez que os estoques de natureza estão localizados sobretudo em territórios de Estados soberanos, como os amazônicos[...]a apropriação da decisão sobre o uso da natureza como reservas de valor, isto é, sem uso produtivo imediato, tornou-se uma forma de controlar o capital para o futuro. Constitui-se, assim um novo componente na disputa entre as potências, e entre elas e os países periféricos. A Amazônia tornou-se símbolo da questão ecológica em sua dupla face, e da disputa geopolítico. Explica-se, assim, a pressão ambientalista internacional e nacional na década de 1980, que, aliando interesses econômicos e geopolíticos de um lado, e ambientalistas de outro, além de encontrar terreno fértil decorrente da crise do Estado brasileiro e de resistência de grupos sociais, resultou numa política ambiental preservacionista a partir da década de 1990 (BECKER, 2008, p.36).

A partir do final da década de 1990, com a ocorrência de marcos de transformação institucional e na própria imagem da agenda florestal na região amazônica, como apontado na passagem acima, é possível observar a implementação de iniciativas com apoio da cooperação internacional como o Programa PPG-7<sup>22</sup>, adotando a abordagem que deixou de ser encarar a região Amazônica como uma mera fronteira móvel agrícola do país e passou a ser um espaço importante para a condução de novos projetos regionais de inserção político-econômica no cenário nacional a partir dos ativos naturais amazônicos.

O PPG-7, como programa 'guarda-chuva' emblemático dessa nova lógica de cooperação para o desenvolvimento, permitiu a execução de diversos subprojetos<sup>23</sup>, em nível federal e subnacional que visavam ampliar as capacidades técnicas e operacionais dos agentes locais para promoção do desenvolvimento sustentável nas

---

22 : Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras – realizado no período de 1994 a 2009, financiado com o apoio do Banco Mundial, da Comunidade Europeia (UE), dos países integrantes do G-7 do KFW e da Agência de Cooperação Alemã (à época GTZ, posteriormente transformada em GIZ).

23 Apoio ao monitoramento e Análise (AMA); Apoio à Coordenação; Corredores Ecológicos; Mata Atlântica, Demonstrativos PDA; Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) ; Pesquisa Dirigida; Proteção às Populações e às Terras Indígenas ( PPTAL) ; Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia (PROMANEJO); Mobilização e Capacitação em Prevenção de Incêndios Florestais( PROTEGER) ; Manejo dos Recursos Naturais da várzea (PROVÁRZEA); Reservas Extrativistas (RESEX) ; Políticas Recursos Naturais ( SPRN) e Projeto Negócios Sustentáveis.

regiões de florestas tropicais, prioritariamente na região amazônica, como forma de tentar subverter a lógica de ocupação do espaço amazônico por meio de projetos de desenvolvimento local baseados em ativos florestais não promotores do desmatamento predatório, provocando impactos na forma de ocupação territorial promovida por alguns governos amazônicos a partir do início da década de 2000.

Schmitt (2015) argumenta que apesar da importância do PPG-7 para o início da estruturação das condições institucionais para a promoção de políticas ambientais na Amazônia, muito pouco o programa contribuiu para o desenvolvimento de capacidades de Estado voltadas para a gestão florestal, tanto em nível federal quanto estadual.

Entretanto é interessante observar que a dinâmica de movimentação de ideias favoráveis à abordagem econômica da gestão dos ativos florestais nativos, intensificada com o PPG-7 e outras iniciativas internacionais, continuou ocorrendo na região nos anos seguintes, por meio de alguns projetos de cooperação internacional, como o desenvolvido pelo MMA/GIZ e governos do Acre, Amazonas e Pará no período de 2011 a 2014 (PCT- Desenvolvimento de Capacidades para a Gestão Ambiental na Amazônia), voltados para o desenvolvimento de capacidades locais para a gestão ambiental *lato senso*, em especial para a área florestal na região amazônica. Interessante que esses tipos de projetos internacionais sempre se propõem a aumentar capacidades locais para o desenvolvimento local, o que daria indícios de onde os empreendedores políticos tirariam suas ideias de estimativa baseadas em instrumentos econômicos para a gestão florestal nativa. Por exemplo, o documento de balanço do Projeto PCT assim resumiu sua atuação na região amazônica no final da década de 2010:

O PCT apoiou a realização de importantes eventos na área florestal na Amazônia brasileira dos quais participaram os estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia, de Roraima e órgãos federais. Esses encontros possibilitaram amadurecer espaços de diálogo e articulação. Entre os resultados obtidos cabe destacar a elaboração da Declaração para o Fortalecimento de uma Economia Florestal na Amazônia. Essa iniciativa possibilitou o fortalecimento de atividades de cooperação e intercâmbio. Essas ações contribuíram para a definição de políticas públicas convergentes e de medidas estruturantes visando ao fortalecimento de uma economia florestal (MMA; GIZ, 2015, p.30).

Ainda que projetos de cooperação internacional, como o PCT e o PPG-7, tenham servido para impulsionar imagens de políticas públicas florestais atreladas a agenda de desenvolvimento econômico regional, esse reconhecimento de que as

ideias favoráveis à abordagem econômica em políticas florestais já estariam presentes na região amazônica não sinaliza, contudo, os motivos que teriam levado alguns estados a embarcar de forma mais profunda em projetos locais baseados naquela visão para enfrentar as diferentes causas do desmatamento na região amazônica como reflexos de políticas de ocupação territorial diversas adotadas nos diferentes estados nos anos iniciais de ocupação da Amazônia, sob a lógica do ocupar para conquistar.

### 3.2 DAS CAUSAS DO DESMATAMENTO ILEGAL NA REGIÃO AMAZÔNICA

O debate sobre as principais causas do desmatamento continua produtivo ao longo de muitos anos (ARRAES *et al.*, 2012). Ainda que haja consenso entre os pesquisadores que reconhecem o caráter complexo das causas do desmatamento, persiste a discussão sobre suas causas mais relevantes e diferentes estratégias a serem adotadas para enfrentá-las, como a dinâmica da expansão da fronteira agrícola, o comércio ilegal de madeira e a associação da cadeia do desmatamento a outras atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e animais silvestres e a grilagem de terras e o comportamento e relevância diferenciados dessas causas nos vários estados da região (GEIST e LAMBIN, 2001).

Dessa forma, é possível afirmar que o desmatamento e todas as políticas relacionadas à essa temática, como a gestão florestal nativa em seu sentido amplo, devem ser encarados como problemáticas de sistemas complexos. Ainda nessa mesma linha de raciocínio, Folmer e Kooten (2006) indicam ser inviável e pouco desejável a formulação e implementação de políticas de gestão florestal em regiões tropicais de caráter universal e uniformes, uma vez que o contexto regional é um dos elementos de maior influência nas causas do desmatamento nas diferentes regiões tropicais do mundo e, no caso deste estudo específico, poderíamos ampliar esta constatação para os diferentes estados amazônicos.

Viana (2010, p. 18), por outro lado, é mais categórico ao apontar a íntima ligação existente entre desmatamento na região amazônica e o movimento econômico de expansão da agricultura:

The most important drivers of deforestation in the Brazilian Amazon, which can be found in Amazonian states and areas with high deforestation rates, derive from the economics of agricultural frontier expansion. The first step of the deforestation process often begins with illegal logging of high value timber, which enable the illegal logger to pay for constructing further forest roads (VIANA, 2010, p. 18).

Especificamente para a região amazônica brasileira, alguns autores como Margulis (2003) e Rodrigues-Filho *et al.* (2015) apontam as flutuações institucionais nos governos estaduais durante períodos pré-eleitorais e, como consequência, uma flutuação das ações de fiscalização local, como um dos principais fatores que contribuem para as flutuações das taxas de desmatamento na região em períodos eleitorais.

O desmatamento como meio de comprovação de posse da terra na região Amazônia também é um dos principais vetores históricos da perda de cobertura original na região (CASTRO, 2005).

O grande volume de terras públicas não destinadas no Brasil, em especial na região amazônica, e a forte pressão da atividade de desmatamento ilegal como medida de sinalização de pretensão de posse de terras na região (MOREIRA, 2017; KUPPER *et al.*, 2017; IPEA/CEPAL/GIZ, 2011; MMA, 2016b) sempre foram sinalizados como vetores de desmatamento ilegal que não podiam ser contidos apenas por meio da adoção de instrumentos de comando e controle, uma vez que a lógica econômica de valorização e legalização da terra nua sempre foram o grande chamariz para a promoção de desmatamento ilegal de grandes extensões de terra amazônicas.

Em 2006, por meio do Decreto nº 5.975/06, o Governo Federal estabeleceu regras mais flexíveis para a elaboração planos de manejo florestal sustentável em áreas privadas e públicas, designando o MMA como órgão central para a coordenação e estabelecimento de procedimentos técnicos para a elaboração dos Planos. Ainda que a publicação do Decreto possa indicar uma vontade inicial de estimular a agenda de utilização econômica sustentável dos bens florestais por parte do Governo Federal, de forma ordenada e como alternativa ao desmatamento para comprovação de posse da terra na região, até o ano de 2018 o Decreto ainda não tinha sido regulamentado, sobretudo por pressões dentro do próprio governo federal, informação essa confirmada por meios das conversas informais com representantes do MMA, o que na prática o tornou letra morta.

Em 2009, o governo federal, em parceria com estados e municípios<sup>24</sup> da Amazônia Legal, instituiu o Programa Terra Legal<sup>25</sup> com objetivo de promover a regularização fundiária e combate à grilagem (SERFAL, 2017). A regularização fundiária e a criação de áreas protegidas consistiriam em mais um instrumento do pacote de comando e controle (por restringir ou regular a titularidade e utilização da terra) para o combate ao desmatamento na região amazônica nos últimos 20 anos, sobretudo - uma vez que a destinação ajudaria a atrelar a responsabilização do agente titular da terra ao desmatamento provocado, permitindo a identificação e punição.

Apesar de o Governo Federal ter lançado, desde o ano de 2009, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF), pelo Decreto nº 6.874/09, nunca foi criada uma instância federal responsável pela gestão e coordenação com os estados desse programa, que poderia contribuir para a ampliação de medidas de desenvolvimento local aliadas ao combate ao desmatamento ilegal.

A manutenção do Programa Bolsa Verde na região amazônica (com a cobertura de 408 áreas monitoradas), desde o ano de 2011 (Lei nº 15.512/11) (MMA, 2016a), resta como uma das principais ações alternativas ao comando e controle, por parte do Governo Federal, para incentivar a conservação florestal, por meio de pagamento de uma bolsa mensal para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de relevante interesse ambiental como incentivo à utilização sustentável das áreas de florestal nas quais essas populações residem.

Em 2012, o Fórum de Governadores da Amazônia Legal entregou ao Governo Federal uma Carta (Carta da Amazônia) propondo a Criação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia e a criação de um PAC Florestal (Programa de Aceleração do Crescimento da Economia Florestal na Amazônia), reafirmado a intenção dos governos estaduais amazônicos em perseguir a utilização sustentável dos recursos florestais da região como veículo de promoção do desenvolvimento regional (ABEMA, 2012), sugestão essa que nunca foi acatada pelo Governo Federal. O art. 10 da Carta é interessante ao sintetizar a visão do Fórum de Governadores sobre como os princípios do Desenvolvimento Sustentável devem ser adaptados às realidades de cada estado para a formulação de um projeto de desenvolvimento local:

---

24 Foram considerados estados prioritários o Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima.  
25 Alterado posteriormente pela Lei nº 13.465, de 11 de julho 2017.



Reconhecem que o Desenvolvimento Sustentável é um conjunto de políticas públicas e instrumentos econômicos, ambientais, financeiros e regulatórios para propiciar o desenvolvimento sustentável, e não uma solução ou fórmula única que possa ser aplicada mecanicamente. Os diferentes Estados da Amazônia Legal possuem dificuldades, desafios e oportunidades particulares ao seu processo de desenvolvimento sustentável e, portanto, a Economia Verde deve refleti-los, a fim de possibilitar a redução das desigualdades regionais da Amazônia frente ao país e ao mundo, dentro dos objetivos e metas estabelecidos e, nesse sentido, garantir a qualificação dos segmentos sociais incluídos na forma do Decreto Federal 6040/2007<sup>26</sup> (CARTA DA AMAZÔNIA, 2012, art.10)

Em 2013, foi criada a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal por meio da portaria conjunta MMA/MDA nº369/2013. Por meio da criação da Câmara, esperava-se que os procedimentos de destinação e regularização de terras públicas federais na Amazônia legal fossem tornados mais céleres.

Após quatro anos de funcionamento intermitente, apesar de algumas sugestões e avanços e destinação de mais de 29,3 milhões de hectares na região amazônica (MDA,2015), apenas a destinação de terras, sem a condução de processos atrelados de desenvolvimento regional e fomento produtivo, pouco evoluiu. Dessa forma, a destinação tem se demonstrado como instrumento pouco efetivo de combate às atividades ilegais na região amazônica como o desmatamento ilegal e a grilagem de terras, muito embora sinalize o reforço da ideia de que o combate ao desmatamento e a gestão sustentável dos recursos florestais precisam passar, necessariamente, pelo ordenamento da exploração econômica organizada dos ativos florestais e do manejo racional do uso da terra.

A partir de 2016, o Governo Federal iniciou discussões juntos à sociedade civil e representantes dos estados amazônicos para a elaboração do eixo de Instrumentos Econômicos e Normativos do PPCDAm e do PPDCerrado, como o objetivo de promover a adoção de instrumentos econômicos e normativos para apoiar o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia (MMA, 2016), reforçando a percepção da necessidade de mudança da imagem de política pública da agenda de gestão florestal e de combate ao desmatamento de uma pauta excessivamente voltada para o comando e controle para uma abordagem mais focada no desenvolvimento regional e na utilização econômica dos recursos florestais..

---

<sup>26</sup> Decreto que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Por ocasião da abertura da agenda de trabalho junto à sociedade civil em 25 de novembro de 2016, a então diretora de Políticas para o Combate ao Desmatamento do Ministério do Meio Ambiente, Thelma Krug, teria apresentado a nova visão do MMA sobre a necessidade de investir no desenvolvimento de uma cesta de instrumentos econômicos e normativos para promover o combate ao desmatamento, para além dos tradicionais instrumentos de comando e controle:

Houve uma queda acentuada do desmatamento entre 2004 e 2012, mas nos últimos anos o quadro mudou e agora precisaremos de novas diretrizes”, afirmou. Hoje o país já conta com uma radiografia do que ocorre na Amazônia, onde 36% do desmatamento ocorreram em propriedades privadas; 27% em glebas públicas – áreas federais sem destinação; 26% em assentamentos; 2 % em áreas indígenas e 9% em unidades de conservação. **Agora será necessário o quarto eixo, que envolverá o fortalecimento dos mecanismos econômicos e normativos capazes de reduzir o desmatamento e de sustentar ações rumo ao desenvolvimento de uma matriz produtiva que seja tecnologicamente sofisticada, ambientalmente limpa e economicamente competitiva no mercado nacional e internacional (MMA, 2016).**

As mudanças de direção no próprio MMA e em outros órgãos do Governo Federal nos anos de 2016 e 2017, ocorridos como consequência do processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, reduziram a trajetória que se seguia de construção de uma nova visão para a adoção do eixo de instrumentos econômicos e normativos do PPCDAm e do PPCerrado, conforme interpretações<sup>27</sup> dos próprios técnicos da área. Isso ocorreu, a despeito de o Ministro Sarney, sucessor de Izabella Teixeira, ter mantido o discurso político de apoio a adoção de instrumentos econômicos em políticas voltadas para a conservação e utilização sustentável de remanescentes florestais nativos.

### 3.3 DA PREVALÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE NA REGIÃO AMAZÔNICA - LEGADO HISTÓRICO

Diversos autores têm se debruçado sob a análise dos instrumentos de políticas públicas adotados, sobretudo na região amazônica, desde o final da década de 1990, com dois objetivos principais:

---

<sup>27</sup> Percepções e informações coletadas em conversas informais com técnicos do MMA e dos Governos do AC e AM.

- a. Tentar compreender os motivos que levaram à prevalência de instrumentos de comando e controle na gestão florestal na região e a incapacidade desses instrumentos em coibir a exploração predatória de recursos florestais;
- b. Identificar formas efetivas de promoção de uma economia florestal dinâmica na região, capaz de oferecer alternativas de atividades econômicas robustas o suficiente para combater a pobreza na região e promover integração econômica com o resto do país (HADDAD e REZENDE, 2002; ARAGON CASTILLO, 2004).

De forma breve, instrumentos de comando e controle é uma ampla denominação para regulamentos, padrões e sanções estabelecidos, primordialmente pelo Estado para regular e restringir a qualidade e a quantidade de recursos naturais utilizados ou degradados em uma determinada atividade produtiva, de forma direta ou indireta (JURAS e ARAÚJO, 2008; MOTTA *et al.*, 1996)).

Por meio do seu monopólio legítimo do uso da força, o Estado fiscaliza o cumprimento dos regulamentos e padrões estabelecidos e pune aqueles agentes que não se adequam ou infringem as normas. Incluem-se nesta categoria de instrumentos de políticas públicas o licenciamento ambiental, as diversas restrições para utilização do solo, multas por supressão vegetal não autorizada e padrões de emissão de poluentes, entre outras (PFFAF, 1997).

Mello (2006), por exemplo, indica que apesar dos instrumentos de comando e controle terem sido utilizados na região Amazônica desde o Programa Nossa Natureza, estabelecido em 1988, só a partir da década de 2000 esse tipo de instrumento adquiriu escala suficiente para demonstrar algum tipo de efeito na dinâmica do desmatamento ilegal na região.

É interessante observar que a escolha por determinados instrumentos de políticas públicas, em diferentes períodos históricos, não é resultado de uma seleção direta e racional entre um pacote de opções, uma vez que a escolha dos instrumentos representa um processo de negociação de valores e privilégios entre diferentes grupos que disputam a política pública ambiental.

Como fatores que contribuem para o sucesso limitado dos instrumentos de comando e controle na região, os autores apontam a fraca capacidade institucional ambiental nos três níveis de governo, a existência de contradição entre leis e

incentivos governamentais, o alto custo de operacionalização dos instrumentos de comando e controle e a falta de vontade política local para a aplicação da regulação ambiental frente a interesses econômicos de grupos privados (HADDAD e REZENDE, 2002; ARAGON CASTILLO, 2004).

Contudo, comumente as ações de comando e controle são percebidas pela opinião pública e pelos próprios governos como ações com impactos mais diretos sobre a redução das taxas de desmatamento, tendo sido, inclusive, apontadas como a linha de ação mais efetiva na primeira avaliação do PPCDAm (MAIA, 2010).

Dessa forma, instrumentos associados à apreensão e à destruição de equipamentos e insumos associados ao desmatamento e a aplicação de multas e prisões passaram a ser considerados mais relevantes como estratégias efetivas de controle do desmatamento, ainda que alguns estudos tenham mostrado seu baixo potencial dissuasório para evitar novos desmatamentos (SCHMITT, 2015).

Unidades de conservação também podem ser consideradas como medidas de comando e controle, uma vez que estabelecem e limitam o uso da terra. Alguns estudos demonstram que tais áreas protegidas têm sido medidas mais eficientes que as ações de fiscalização, propriamente ditas, como principal instrumento para a redução das taxas de desmatamento na região amazônica nas últimas duas décadas (NEPSTAD *et al.*, 2009; VILLARROEL, 2012; SOARES-FILHO *et al.*, 2010).

Na verdade, as ações de comando e controle, em especial as medidas de fiscalização, não diminuem o desmatamento em si diretamente - uma vez que são ações que são desenvolvidas após a ocorrência do desmatamento em áreas nas quais já se notou, anteriormente, uma crescente perda de cobertura florestal por meio de monitoramento de imagens por satélite - contudo, guardam importante papel educador e dissuasório, inibindo novos desmatamentos na região.

Outras medidas dissuasórias conjugadas como ações de comando e controle que chamam atenção para um impacto positivo nos primeiros anos de redirecionamento da agenda de gestão florestal baseada no combate e controle, tanto no plano federal quanto no estadual, estão as Moratórias da Soja e do Boi<sup>28</sup>, que deram

---

28 A moratórias da Soja, estabelecida como acordo setorial da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec) com parceria do Governo Federal e dos governos estaduais Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Amapá, Maranhão e Tocantins teve início em 2006. O principal objetivo do acordo era agregar e demonstrar à sociedade civil e ao mercado de commodities que os principais produtores de soja na região amazônica, filiados àquelas entidades, não produziam ou financiavam soja oriunda de áreas desmatadas na

início a mecanismos e compromissos para rastreamento de cadeias produtivas associadas historicamente à ampliação do desmatamento na região amazônica (SCHMITT, 2015).

Balanço recente elaborado pelo Grupo de Trabalho da Soja (GTS), composto por representantes do setor produtivo, sociedade civil, academia e governos federal e estaduais, indicou que no período de 2006 a 2017, menos de 1,2% do desmatamento ilegal na Amazônia esteve associado ao plantio da soja, de acordo com monitoramento e aferições realizados por meio de imagens de satélite dos plantios de soja na Amazônia Legal (MMA, 2018), caracterizando a moratória como uma medida mista de sucesso para o combate ao desmatamento na região amazônica (comando e controle associado ao componente econômico).

Gibbs *et al.* (2015) também chegaram ao mesmo diagnóstico do GTS, apontando que após a implementação do primeiro período de compromisso da Moratória da Soja, apenas 1% do desmatamento na região amazônica esteve relacionado à expansão do plantio de soja, em contraposição a taxa de 30% de conversão de vegetação nativa em plantio de soja observada nos dois anos anteriores ao início da moratória, o que seria um grande indicador de sucesso da iniciativa.

Em complementação aos tradicionais instrumentos de comando e controle, Eloy *et al.* (2013) apontam que a partir de 2003, com a implementação dos primeiros arranjos experimentais de Pagamentos por serviços Ambientais (PSA) na Amazônia brasileira, por meio do programa Proambiente (Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural)<sup>29</sup>, intensificou-se a percepção de que a convergência de medidas de gestão e restrição do uso da terra e de restauração florestal poderiam ser conjugadas com medidas de combate ao desmatamento. Isso se deu sobretudo graças às expectativas dos estados amazônicos de gerarem novas fontes de recursos por meio de iniciativas de REDD+, o que teria contribuído para

---

Amazônia Legal após junho de 2006, posteriormente tendo a data de corte alterada para julho de 2008, devido às alterações advindas do Código Florestal de 2012. Com a publicação da Lei nº 12.651/12, o novo Código Florestal, essa data foi alterada para julho de 2008, ano de adesão do governo federal ao compromisso setorial. Devido ao impacto positivo da iniciativa para a imagem da produção de soja no cenário nacional e internacional, em 2009, o setor de produção de carne bovina, estabeleceu seu pacto setorial nos mesmos moldes.

29 O Proambiente foi desenhado com o objetivo de promover o desenvolvimento rural na amazônica conciliando a conservação ambiental com o aproveitamento econômico-social da terra com a aplicação de técnicas de gestão de usos do solo de baixo impacto ambiental e de instrumentos econômicos. Contou com a participação de mais de 200 instituições de movimentos sociais, como a COIAB e o GTA e ONGs, como o FASE e o IPAM, em parceria com o Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, EMBRAPA e INCRA).

sinalizar um caminho alternativo aos tradicionais instrumentos de comando e controle para a gestão florestal na região amazônica.

### 3.4 AMPLIANDO O ESPAÇO DE CRIATIVIDADE POLÍTICA DOS ENTES FEDERADOS POR MEIO DA DESCENTRALIZAÇÃO

#### 3.4.1 Descentralização<sup>30</sup>

Têm-se ampliado os debates sobre a maneira como as políticas públicas estaduais se desenvolvem e que características do sistema federalista têm contribuído para a expressão de semelhanças e diferenças nos rumos estratégicos que os diferentes estados brasileiros têm apresentado desde 1988. Enquanto alguns estados tendem a apoiar políticas mais universais e atreladas às agendas do governo federal, outros se debruçam sobre temas mais locais e expressam dinâmicas decisórias mais autoritárias (SOUZA e DANTAS NETO, 2006, p. 11).

Também é crescente o número de iniciativas de cooperação e consórcio entre estados - e até a própria União - para a gestão e desenho de instrumentos comuns de políticas públicas, em especial, em políticas transversais como a ambiental. Essa diversidade de estratégias de condução e de desenho de políticas é derivada do movimento de descentralização observado a partir da década de 1980.

Uma linha de autores (ARRETCHÉ, 1996; NUNES, 1996) acredita que o processo de descentralização de políticas públicas, criou janelas de oportunidade para a maior participação popular, contribuindo para o empoderamento da sociedade. As comunidades, em tese, teriam passado a perceber como sua responsabilidade, em conjunto com um Estado parceiro, a condução das políticas públicas em prol do bem comum. Para Arretche (1996, p.1):

Neste mesmo movimento, [de descentralização, ocorrido em meados dos anos 80 em vários países da América Latina], ocorreu uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político impingiram a este tipo de reformas um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da

---

30 Descentralização, em seu sentido mais amplo, pode ser entendida como a delegação de algumas políticas públicas a agentes da sociedade civil organizada ou de agentes estatais mais próximos ao cidadão.

democratização das relações políticas no campo da eficiência e eficácia da gestão pública (ARRETCHE, 1996, p.1).

O processo de descentralização de políticas públicas, em muitos países, foi desencadeado por iniciativas de 'enxugamento' do Estado ao final das décadas de 1970/80, dada a sua incapacidade financeira de manutenção de uma grande máquina estatal ou mudança na concepção do papel do Estado: de um Estado de bem-estar social para um Estado-gerente.

A descentralização das políticas públicas no Brasil, após a Constituição de 1988, deixou as políticas subnacionais mais sensíveis às demandas locais, além de conferir maior poder aos governos subnacionais, sobretudo no nível estadual.

No caso brasileiro, apontam Scardua e Bursztyn (2003), desde 1996, todos os estados já possuíam políticas ambientais e instituições estaduais de meio ambiente.

A sequência de descentralização das atividades política, fiscal e administrativa envolvidas na construção de políticas públicas conferiu grande poder para as esferas subnacionais, na medida em que as escolhas institucionais dos governos estaduais passaram a responder a diferentes ambientes e padrões de competição político partidária locais. A dinâmica de competição das elites regionais e o tamanho do espaço político passaram a ser elementos de impacto no processo decisório de políticas públicas (SOUZA e DANTAS NETO, 2006, p.14).

Os governos estaduais, e por consequência, a representação dos governadores, passaram a ser agentes relevantes na intermediação e gerenciamento de diferentes visões de grupos de interesse na construção de políticas públicas (ABRUCIO, 1998). As políticas estaduais se tornaram mais complexas, passando a ser produto da acomodação imperfeita de interesses políticos e econômicos que gravitam em torno das instituições públicas e tentam influenciar o processo decisório governamental.

### 3.4.2 Arcabouço legal da descentralização florestal no Brasil

É notável como o arcabouço legislativo brasileiro, sobretudo na década de 2000, vem caminhando rumo à intensificação e à consolidação da gestão florestal

descentralizada, ampliando a relevância do papel dos entes subfederados, em especial dos estados, na gestão florestal.

O art.23 da Constituição Federal de 1988 estabelece em seus incisos III, VI e VII, a competência comum dos estados, União e municípios na preservação do meio ambiente (CF/1988, art. 23, III, VI e VII):

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III - Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - Preservar as florestas, a fauna e a flora.

O art. 24 da Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu inciso VI, ser competência concorrente a gestão das florestas e a conservação da natureza (CF/1988, art. 24, VI):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Os legisladores em 1988 entenderam que a gestão ambiental e a manutenção de um meio ambiente saudável para a população, em seu sentido amplo, seriam resultados de um exercício compartilhado de responsabilidades, podendo os estados e municípios elaborarem suas próprias leis, desde que respeitadas as regras gerais estabelecidas pela União.

Azevedo (2009) aponta que a descentralização no setor florestal, no Brasil, ocorreu de forma mais recente do que as agendas de saúde e educação, sendo o ano de 1999 o grande marco para o início desse processo, com a introdução do SLAPR no Mato Grosso e o ano de 2006, como marco final, com a criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006).

Nos anos de 2006 e 2011, por meio da Emenda Constitucional nº53 e da Lei Complementar nº 140, respectivamente, foram ampliados os mecanismos para cooperação e descentralização das responsabilidades relativas à gestão ambiental,



em especial, a preservação das florestas, fauna e flora (IBAMA, 2016<sup>31</sup> ; SANTOS, 2011).

Em 2006 também foi publicada a Lei nº 11.284, Lei de Gestão de Florestal Públicas, que fragmentou a responsabilidade da gestão das florestas para estados, Distrito Federal e municípios. Na interpretação institucional do IBAMA (2017), essa lei: "[...] transferiu integralmente a gestão das florestas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, afastando qualquer responsabilidade do governo federal sobre o assunto (*sic*)"<sup>32</sup>.

Dessa forma, ainda naquela linha de interpretação do IBAMA (2017), a intervenção da União e, por sua vez do Serviço Florestal Brasileiro, a partir da nova Lei de Gestão de Florestas Públicas, estaria restrita às parcelas de florestas nativas localizadas em áreas limítrofes fronteiriças, terras indígenas, em unidades de conservação federais ou localizadas em dois estados ou mais. Sendo assim, todos os outros assuntos relacionados à gestão de florestas nativas, fora desses espaços, seriam competências compartilhadas entre estados e municípios, tais como licenciamento de atividades de supressão, controle de fluxo de produtos madeireiros e não madeireiros, monitoramento e fiscalização e reflorestamento.

Em 2012, foi promulgado o chamado Novo Código Florestal, por meio da Lei nº 12.651, que consolidou e acirrou o debate sobre o processo de concentração dos poderes dos entes subfederados no monitoramento, proteção e gestão dos espaços florestais e licenciamento de empreendimentos relacionados ao uso da terra.

A gestão e utilização econômica de florestas nativas estaduais obedecem às diretrizes gerais estabelecidas em normativos federais como a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o próprio Código Florestal de 2012.

Dessa forma, com os novos marcos legais estabelecidos, atividades como o licenciamento ambiental de propriedades rurais de desmatamentos, o manejo florestal de produtos madeireiro e não-madeireiros, a fiscalização e o monitoramento, bem como a assistência técnica e a formulação de incentivos à produção florestal, passaram a ser ações de responsabilidade administrativa primordial dos entes

---

31 Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/flora-e-madeira/descentralizacao-da-gestao-florestal/competencias-do-ibama-e-dos-orgaos-estaduais-de-meio-ambiente>. Acesso em 09 de outubro de 2017.

32 Idem.

subfederados, podendo estes complementar a legislação federal em casos particulares, desde que não conflitando com os princípios gerais aplicáveis a todos os entes.

Com relação ao uso sustentável de florestas nativas por meio de manejo, no plano federal, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), indicou as principais diretrizes relacionadas ao uso racional dos recursos florestais, em especial, a gestão de florestas nacionais. A implementação do SNUC é de responsabilidade do IBAMA e do Instituto Chico Mendes no plano federal; no plano subfederal, é de responsabilidade supletiva dos estados e municípios a proposição e administração de unidades de conservação estaduais e municipais e seus recursos.

A partir de 2012, o Serviço Florestal Brasileiro, tentou resgatar a implantação do Portal Nacional de Gestão Florestal (PNGF), iniciada em 2006, com o objetivo de unificar as informações disponíveis sobre gestão florestal em diferentes órgãos e em diferentes níveis de governo, como meio de incentivar as medidas de descentralização. Contudo, seja por falta de recursos ou por receio dos estados de ‘entregar’ ao governo federal informações sensíveis sobre ativos florestais, a iniciativa foi paralisada em 2015.

Em 2017, foi estabelecido<sup>33</sup> o Comitê Permanente de Coordenação sobre Desmatamento (CPCD) - formado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e órgãos vinculados e que, eventualmente, conta com participação de representações dos governos estaduais como convidados para a definição de estratégias comuns para o combate ao desmate e à degradação na Amazônia<sup>34</sup>.

Interessante ressaltar a ênfase dada pela fala do Ministro Sarney Filho na abertura do evento, reforçando o papel do comando e controle como principal elemento de combate ao desmatamento na região em uma primeira fase, sinalizando a relevância de instrumentos com viés econômicos, em continuidade às ações de governo na região amazônica: **“O ritmo do desmatamento diminuiu com o comando e controle a topo vapor, mas, para resolver o problema, é preciso haver o pagamento por serviços ambientais”**<sup>35</sup>. Essa fala do Ministro é relevante por demonstrar uma quebra na postura adotada pelos ministros de Estado de Meio

---

33 Portaria MMA nº 152, de 12 de abril de 2017.

34 <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=2601>. Acesso em 04 de outubro de 2017.

35 Idem.

Ambiente anteriores, Izabella Teixeira<sup>36</sup> e Carlos Minc<sup>37</sup>, que sempre se demonstraram mais reticentes em atrelar à conservação florestal nativa a instrumentos econômicos, sobretudo por incertezas quanto à titularidade dos serviços ambientais; além de marcar uma aproximação a um discurso semelhante ao adotado pela gestão da Ministra Marina Silva<sup>38</sup>, pelo menos no tocante à necessidade de se buscar alternativas à promoção da conservação florestal na região amazônica de forma a contribuir com o desenvolvimento local.

O descompasso temporal existente entre iniciativas recentes do Ministério do Meio Ambiente para o estabelecimento de marcos legais para a gestão e pagamento de serviços ambientais e, até mesmo o desenvolvimento de um quarto eixo nos Planos de Combate ao Desmatamento<sup>39</sup> nos biomas - voltado para o desenvolvimento de uma economia florestal nos estados como instrumento de combate ao desmatamento - indica que a imagem da política florestal para os estados estudados parece ter mudado de forma mais clara e rápida para os seus dirigentes do que para os representantes do Governo Federal. Essa constatação sinaliza um dos motivos pelos quais aqueles estados apresentaram exercícios mais criativos de políticas públicas, em especial na última década.

### 3.4.3 Ação criativa em políticas florestais

O ordenamento jurídico brasileiro reforça o papel de inovação de estados e municípios ao deixar em aberto a definição de serviços e ativos ambientais nos artigos 24 e 225, assim como nas atribuições distribuídas aos entes na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284/06), ao reafirmar o papel dos governos estaduais na criação de incentivo que promovam a conservação de remanescentes florestais e serviços ambientais atrelados às florestas.

---

<sup>36</sup> Ministra de Estado do Meio Ambiente no período de 01/04/2010 a 12/05/2016.

<sup>37</sup> Ministro de Estado de Meio Ambiente no período de 27/05/2007 a 26/05/2008.

<sup>38</sup> Ministra de Estado de Meio Ambiente no período de 01/01/2003 a 13/05/2007.

<sup>39</sup> A partir de 2016, com a implementação da quarta fase do PPCDAM (2016-2020) o Governo Federal passou a direcionar uma linha de ações do Plano para o desenvolvimento de normas e de instrumentos econômicos, fiscais e tributários que possam contribuir para o combate ao desmatamento (PPCDAM, 2016).

A partir do advento da promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) e da publicação da Resolução CONAMA nº 428/2010<sup>40</sup>, foram abertas as portas para que os estados tivessem mais liberdade criativa no desenho e implementação de instrumentos de políticas públicas para promover a gestão compartilhada dos recursos florestais e o manejo florestal em suas jurisdições.

Ainda que essa liberdade criativa e gerencial estendida e consolidada por meio da revisão de diversos instrumentos legais no plano federal na década de 2000 - como ampliação do exercício do poder de legislação concorrente dos entes - possa ser benéfica para o surgimento de novos instrumentos de política florestal mais aderentes às necessidades locais de desenvolvimento, é preciso que as medidas de descentralização, como apontam (TONI e KAIMOWITZ, 2003) estejam ancoradas em outras políticas e instrumentos que fomentem a participação social e o acesso aos recursos florestais, ao crédito e às tecnologias adequadas ao desenvolvimento de uma gestão florestal inclusiva, abandonando um legado histórico de exploração deletéria das florestas locais.

Também cumpre sublinhar, que ao mesmo tempo em que o exercício criativo dos estados no desenho de novos instrumentos e políticas mais favoráveis a gestão com viés econômico das florestas nativas contribua para a dinamização dos processos locais de desenvolvimento econômico regional, há um aumento da tensão na relação governos estaduais *versus* Governo Federal sobre disputas legais com relação à distribuição de benefícios e de responsabilidades no tocante aos ativos florestais nativos em diferentes jurisdições do sistema federativo, como no caso dos mecanismos de REDD+ (TONI, 2011).

Ainda na linha de convergência entre a adoção de instrumentos econômicos florestais e conservação, é interessante observar que nas últimas décadas, iniciativas como o Fórum de Governadores da Amazônia Legal (estabelecido em 2003), passaram a ser espaços legítimos para a concertação entre os estados amazônicos para tratamento de agenda comum, em especial, agendas relacionadas à gestão florestal e combate ao desmatamento.

Chama a atenção discursos políticos como o proferido pelo Secretário de Meio Ambiente de Mato Grosso, Carlos Fávaro (MATO GROSSO, 2017), por ocasião da

---

40 Que dispôs sobre o licenciamento ambiental em áreas protegidas e em empreendimentos não sujeitos ao EIA-RIMA.

15º reunião Fórum de Governadores, sobre a tentativa de criação de uma imagem comum de política pública florestal para a região como elemento de desenvolvimento econômico e fator integrador regional:

Como **o meio ambiente é o maior ativo da Amazônia**, é importante que as políticas públicas sejam tratadas de forma transversais e integradas, **pois ganhamos mais força e visibilidade junto ao governo federal e também no ambiente internacional**. Além disso, **alguns problemas, como o desmatamento, só poderão ser efetivamente eliminados com a atuação integrada e inteligente** (MATO GROSSO, 2017, p. 2 – negritos meus).

No mesmo evento, os estados participantes criaram o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável, para gestão e captação de investimentos para projetos em desenvolvimento sustentável nos estados participantes. Todos os estados da região Norte participaram da criação do Consórcio, tendo o Governo do MT capitaneado a iniciativa.

A ideia de criação do Consórcio pode ser entendida como mais um movimento dos governos da região amazônica para criar caminhos alternativos para o desenvolvimento da região sem depender das decisões e diretrizes do governo federal, como podemos notar na fala do Governador do Mato Grosso Pedro Taques: “Este fórum, que já se constitui em uma personalidade jurídica, pode fazer avenças internacionais. É o modelo do fórum [de governadores] do Brasil Central e também da Confederação Alemã” (FOLHA, 2017a).

Além disso, publicaram um documento de posição comum, denominado Carta de Cuiabá, que explicita as agendas dos estados amazônicos, tendo como ponto central o papel do combate ao desmatamento e da captação de recursos via REDD+ como pilares da economia florestal para desenvolvimento da região.

Os Governadores da Amazônia, considerando a necessidade de aperfeiçoar as políticas de prevenção e combate ao desmatamento da região, entendem ser urgente a integração das ações de comando e controle entre os órgãos federais e estaduais, razão pela qual, em articulação com o Governo Federal e Ministério do Meio Ambiente, propõem a construção de um Plano de Ação Integrado que priorize as estratégias de inteligência, monitoramento, fiscalização, mobilização de recursos, tecnologia e cooperação entre os diversos entes federados e instituições envolvidas.

Os Governadores da Amazônia manifestam sua insatisfação quanto a recente Resolução nº 06, publicada pela CONAREDD, que regulamenta a captação de recursos baseados em REDD+ e limita significativamente a atuação dos estados”. (CARTA DE CUIABÁ, pp. 4-5, 2017 - grifos meus).

Devido à forte pressão dos estados amazônicos e da sociedade civil, em dezembro de 2017, O Ministério do Meio Ambiente instituiu um grupo de trabalho interno (Portaria MMA nº 492/2017), GT-PSA, para elaborar uma proposta de

pagamento por serviços ambientais relacionados à conservação das florestas e demais formas de vegetação, incluindo a criação de um sistema integrado entre estados e governo federal, com o objetivo de promover um mercado de serviços ambientais no Brasil (MMA, 2017), atendendo a demanda antiga daqueles setores da sociedade, ainda que atuando sobre um grande vácuo temporal com relação às iniciativas estaduais.

#### 3.4.4 O CAR e a ação antecipada criativa dos estados

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é importante para uma discussão sobre o processo de descentralização florestal e atuação dos estados em um espaço de criatividade política motivada pelo trânsito de novas ideias sobre políticas públicas. Isto porque sua ideia básica é conferir aos entes estatais (estados, municípios e União) uma visão sobre a situação da vegetação nativa nos diversos módulos produtivos e, ao mesmo tempo, constituir-se como instrumento de responsabilização com relação aos desmatamentos ilegais ocorridos dentro do módulo produtivo cadastrado na base.

Ainda que a face mais aparente do CAR seja a de um instrumento de comando e controle, uma vez que sumariza e identifica eventuais alterações ilegais no uso da terra, foi o seu possível impacto econômico que atraiu estados como Acre, Amazonas e Mato Grosso a uma adesão antecipada ao sistema: uma ameaça de restrição de crédito aos produtores rurais que não aderissem ao Cadastro e a possibilidade de exploração de um novo mercado - o mercado de serviços ambientais por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Por meio do PRA seria possível a realização de ações para promover a regularização ambiental de módulos rurais, inclusive por meio da compra e venda de Cotas de Reserva<sup>41</sup> (CRAs), criando um incentivo para a recuperação de áreas degradadas ou a manutenção de porções nativas como um ativo financeiro com valor de mercado. Essa percepção é reforçada no diagnóstico de Raimundo Deusdará, Diretor Geral do Serviço Florestal Brasileiro (SFB):

---

41 As CRAs são títulos transacionáveis que correspondem a uma área de 1 hectare de vegetação natural preservada que pode ser transacionada para compensar a falta de Reserva Legal em um módulo rural. Todos os módulos rurais que apresentem excedente de Reserva Legal são potenciais geradores de CRAS.

Estamos acostumados com leis que não pegam, mas o Código Florestal, no aspecto do CAR, é inequívoco. Houve adesão e os produtores o viram como a oportunidade de ter a sua regularização ambiental e mostrar para o mundo que podem produzir respeitando o meio ambiente. (Raimundo Deusdará em mesa-redonda do Seminário O Código Florestal como caminho para o desenvolvimento sustentável do agro e do Brasil (2017) (AGROICONE, 2017).

A percepção do interesse econômico dos produtores estaduais em aderir ao CAR também foi elemento motivador apontado por Ademir Stroski, Secretário de Meio Ambiente do Amazonas, para a adesão antecipadas de alguns estados ao CAR: “Se não estiver claro a questão econômica para que o produtor faça a regularização ambiental do seu imóvel, teremos uma dificuldade imensa porque a obrigação de fazer não vai atender esse cenário” (AGROICONE, 2017).

Grande parte dos estados amazônicos iniciaram seus processos de implementação do CAR<sup>42</sup> antes da promulgação do novo Código Florestal em 2012, sobretudo por iniciativas construídas dentro dos PPCDs estaduais (IPAM, 2016). O estado do Mato Grosso, por exemplo, foi um dos pioneiros, ainda em 2007, ao iniciar o exercício do CAR por meio de um sistema próprio (SIMLAM - Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental) e posteriormente, migrá-lo para o sistema federal, o SICAR (Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural) em 2015. Esse pioneirismo pode ser apontado como elemento que contribuiu para a criação de condições institucionais mais propícias ao trânsito de ideias com inclinação a utilização de instrumentos econômicos na gestão florestal nativa naqueles estados.

Extrato do boletim mensal do CAR, elaborado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), em fevereiro de 2018, indicava que da área passível de cadastramento da região Norte (com base em dados do Censo Agropecuário de 2006) de 93.717.515 hectares, os estados do Acre e Amazonas, juntos, respondiam por 38.649.339 hectares (41% da área da região) , enquanto o estado do Mato Grosso, alocado na região Centro-Oeste para fins de cadastramento no CAR, respondia por 68.990.299 ha (53% da área da região) dos 129.889.570 hectares passíveis de cadastramento na região Centro-Oeste (SFB, 2018). Tais números demonstram a intensificação do conhecimento dos próprios estados sobre a situação fundiária, de conservação de

---

42 “O Cadastro Ambiental Rural (CAR) consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental” (MMA, 2018). É um dos principais instrumentos junto ao DETER para a agenda de combate ao desmatamento e monitoramento de cobertura vegetal.

remanescentes florestais e de utilização de seus territórios em um curto período de tempo, ainda que se possa fazer ressalvas e críticas ao baixo nível de validação das declarações por partes dos estados, devido a dificuldades operacionais (CI, 2016).

O Instituto Centro de Vida (ICV), com forte atuação no estado do Mato Grosso, analisou a situação da disponibilização das informações ambientais nos nove estados que compõem a Amazônia Legal até dezembro de 2016 (VALDIONES e THUAULT, 2017). Os estados do AM, MT e AC apresentaram, segundo a metodologia do ICV, índice de transparência ativa (informações liberadas ao público sem demanda específica) de 48%, 43% e 21%, respectivamente, o que indicariam uma baixa transparência das informações relativas à utilização das florestas estaduais, o que seria uma indicação do grau de isolamento das populações sobre as decisões relativas à gestão do ativo florestal nos estados.

A falta de transparência, com relação à disponibilidade de dados que permitam o acompanhamento público da gestão das florestas nativas locais, dá força a construção da tese que milita em favor do papel dos empreendedores políticos como os grandes responsáveis pelo florescimento da agenda de adoção de instrumentos econômicos florestais na história mais recente daqueles estados, uma vez que a intensificação de medidas como o CAR teriam ampliado, nos próprios estados amazônicos, medidas de refinamento e discussões sobre a disponibilização de informações sobre o estado e qualidade das florestas nativas, indicadores reunidos sob o nome de transparência florestal. Percepção essa sinalizada por alguns agentes durante a realização das entrevistas não-estruturadas.

Sendo assim, os novos instrumentos econômicos surgidos na última década em alguns estados amazônicos, derivados de iniciativas convergentes com o CAR, seriam o resultado de políticas gestadas isoladamente no corpo estatal, a partir de uma concertação entre burocratas de médio escalão e políticos com o desejo de utilizar a nova agenda não só como veículo para promoção de estratégias de desenvolvimento local, mas também como agenda vitrine de diferenciação política, sem contar com a participação popular para a definição dos arranjos de políticas públicas. Interessante observar, por exemplo, a fala do Secretário de Meio Ambiente do Acre, Edgard de Deus, quando questionando sobre as condições necessárias para a implementação do Código Florestal nos estados na ótica do governo do Acre:

[É preciso] Debater o momento atual e as condições que precisam ser criadas para efetivação do Código Florestal é fundamental, sendo ainda mais relevante



quando se trata de Amazônia, pois podemos estimular o aprimoramento do uso da terra e inibir novos desmatamentos, que é o grande problema ambiental da região (WWF, 2017).

Estudo do Infoamazônia (2015) indica que no período de 2011 a 2014 observou-se uma redução de 72% dos recursos destinado pela União a iniciativas de combate ao desmatamento - medidas essas executadas sobretudo tudo por meio dos PPCDs e de ações conjuntas da União e estados. A discrepância de valores destinados à região Amazônica, por exemplo, é visível. Por meio do PPCDAm foram executados 1,78 bilhão de reais no período de 2011 a 2014, enquanto apenas no período de 2007 a 2010, foram executados mais de 6,36 bilhões de reais.

A iniciativa de alguns estados em aderir ao CAR, como estratégia de levantar informações acerca do estado de seus ativos florestais, também pode ser entendida como reflexo da redução do fluxo de recursos antes dispensados da União para os estados na agenda de combate ao desmatamento. Dessa forma, os estados se viram obrigados a buscar alternativas para condução de políticas de combate ao desmatamento e desenvolvimento local<sup>43</sup> (NEVES, 2012), criando ambiente favorável à emergência de novas imagens e instrumentos de políticas florestais com forte orientação às necessidades locais.

---

43 Interpretação também apontada por alguns entrevistados durante a pesquisa.

## 4 POLÍTICAS FLORESTAIS ESTADUAIS: ACRE, AMAZONAS E MATO GROSSO

Neste capítulo, foram resgatadas e reconstruídas as principais discussões relativas a políticas ambientais e florestais ocorridas no Acre, Amazonas e Mato Grosso que me levaram a identificar uma mudança da imagem da política florestal, sobretudo no período de 2000 a 2010. Foi dada atenção especial aos elementos apontados por Van Tatenhove *et al.* (2000) como os principais constituintes das **dimensões analíticas** de um espaço político: **a)** os atores; **b)** os recursos de poder; **c)** as regras do jogo (instituições) e, especialmente para a minha análise, **d)** os discursos políticos, materializados nas imagens de políticas públicas.

Os três estados compartilham de uma mesma história comum de gênese de ocupação e posicionamento estratégico inicial em um plano nacional de desenvolvimento (indicada no capítulo anterior), lastreada no legado de ocupação e utilização do território e de seus recursos naturais, ao longo das últimas duas décadas. Apesar disso, a partir do início dos anos 2000, é possível verificar que a lógica da gestão do binômio desenvolvimento-meio ambiente, em especial com relação ao componente florestal, tem se dado de maneira diversa naqueles estados e nos outros representantes da região Norte.

Essa mudança institucional está fortemente relacionada a um novo projeto de desenvolvimento local/regional, no qual, os programas/políticas-piloto elegidos para a análise são a expressão de uma nova imagem de política pública florestal, desenvolvida nas últimas décadas. É a progressão dessa nova ideia de projeto de desenvolvimento regional/local para os estados o foco de análise deste capítulo.

### 4.1 ACRE

#### 4.1.1 Caracterização

O estado do Acre conta com uma população estimada de 733.559 pessoas, possui área territorial de 164.123,737 km<sup>2</sup> (16° estado brasileiro em extensão territorial), sendo que o bioma amazônico cobre todo o seu território (IBGE, 2018).

Conta ainda com 87% de seu território coberto por vegetação nativa, sendo o maior produtor nacional de castanha-do-brasil, com 8,7 mil toneladas anuais (IBGE, 2016).

Em termos socioeconômicos, possui o 21º IDH (0,663) do país, tendo um PIB estadual total estimado em R\$ 13.622.000 em 2015, com a participação majoritária do setor de serviços (77,9%) - a despeito do discurso oficial do governo do Acre que vende a atividade extrativista como o novo caminho da economia acreana -, seguido pela atividade agrícola (16,2%) e agropecuária (10,7%) como os seus principais setores econômicos (IBGE, 2016).

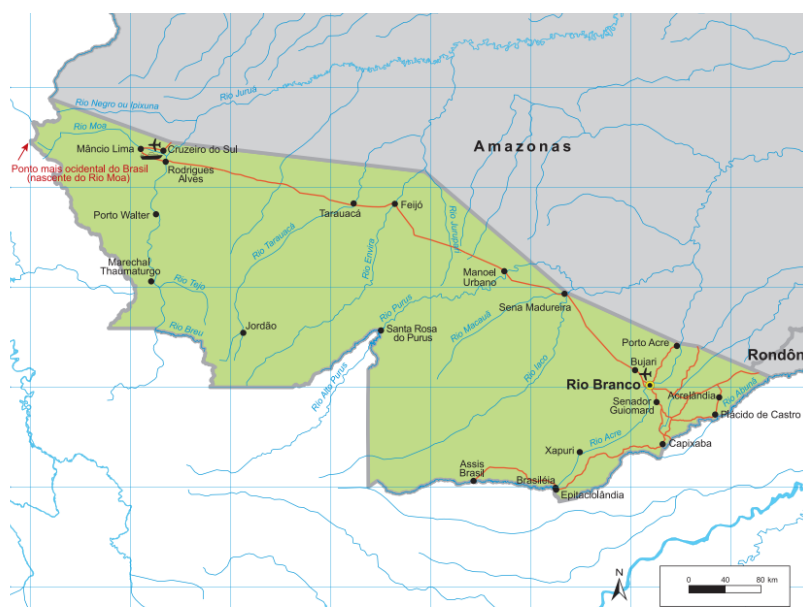


Figura 5 - Mapa Político do estado do Acre

Fonte: IBGE (2018). Disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/>

#### 4.1.2 Evolução das ideias e do discurso - imagens de políticas públicas, mudanças nas regras do jogo e novas instituições

Embora o foco de análise do estudo concentre-se no período a partir da década de 2000, é preciso indicar que os movimentos de acomodação e mudança institucional que levaram à grande mudança percebida naquela década começaram a ser preparados, no estado do Acre, ainda em 1990/92, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições para a prefeitura da capital do Acre, Rio Branco.

Nas décadas anteriores, todos os projetos estatais de desenvolvimento para o estado estiveram atrelados à replicação de agendas de exploração deletéria da terra. O maior exemplo foi o projeto de governo de Wanderlei Dantas, no período de 1971-1975, que sob os *slogans* de "Acre a Nova Canaã" e "Novo Acre agora a independência econômica", promoveu a expansão da fronteira pecuária como principal motor para o crescimento econômico regional (QUEIROZ, 2009).

Autores como Silva (2010) defendem que a agenda socioambiental foi estabelecida ainda ao final da década de 1980 no Acre, sobretudo após a morte de Chico Mendes. A solidificação daquela agenda se deu na década seguinte, com a ideia de transformação econômico-social e política vendida como o diferencial da agenda do projeto político do PT para o estado. Isso marcou a cisão entre as antigas lideranças de partidos tradicionais no estado como PDS/PPR/PP, PFL e PMDB, ainda que o PT, na figura de personalidades como Jorge Viana, continuasse a reproduzir as mesmas estruturas de conservadorismo e manutenção do *status quo* regional, com uma dose extra de verniz verde.

Toni (2006) indica que apropriação (administrativa) da agenda florestal pelo estado do Acre, por meio do reforço de medidas de descentralização florestal via acordo de cooperação com a União, tornou-se uma realidade a partir de 1999. O Instituto de Meio Ambiente (IMAC), a Secretaria Estadual de Florestas e o IBAMA assinaram acordo naquele ano tratando do repasse ao estado das competências para a emissão de autorizações de desmatamento e supressão vegetal, manejo florestal e a fiscalização do transporte de produtos florestais, além da possibilidade de o Estado captar e utilizar a Taxa de Reposição Florestal. Conforme o mesmo autor, a partir da assinatura do pacto de cooperação entre estado do Acre e União, houve uma ampliação expressiva do número de unidades de conservação criadas no estado.

No mesmo ano de 1999, o Partido dos Trabalhadores assumiu o papel de força política majoritária no estado, sob o slogan do 'Governo da Floresta', criando uma nova imagem política para a administração do Governador Jorge Viana, cujo tempo de governo se estendeu até janeiro de 2007<sup>44</sup>.

As ideias da nova burocracia partidária e governamental comuns aos quadros do PT e seus simpatizantes, tais como Marina Silva, o próprio Jorge Viana e seu irmão, Tião Viana, permearam o discurso e a estruturação do 'Governo da Floresta' com

---

44 Primeiro mandato de 1999 a 2003. Segundo mandato de 2003 a 2007.

"...estratégias discursivas que, articuladas com conceitos e ideias como preservação ambiental, sustentabilidade, democracia e participação". Buscaram reconstruir uma nova ideia de governo para o Acre capaz de vender o governo de Jorge Viana como algo novo e comprometido com a sustentabilidade, enquanto o governador nunca deixou de ser um representante das oligarquias que sempre dominaram o estado (SILVA, 2010):

São vários os exemplos de que se construiu nos oito anos de governo da floresta um discurso onde os grupos tribais, seringueiros e a população urbana e rural do estado estão contemplados em um projeto, e de que esse é um projeto que deve ser o modelo para o país e o mundo. É um aspecto ressaltado pelas vozes da 'modernidade política' acriana (sic) que já nasceu com os vícios de uma prática antiga, em que a oligarquia, a centralização do poder e o culto a imagem do líder são flagrantes (SILVA, 2010, p. 39).

Daí surgiu o conceito de *florestania*, ou cidadania da floresta, uma intensificação ou releitura e apropriação do conceito político-histórico presente no acre de 'povos da floresta'<sup>45</sup> (SILVA, 2010, p. 32). Tal discurso foi utilizado como ideia de um projeto econômico-social capaz de unir diversos segmentos sociais e superar questões institucionais e políticas historicamente antagônicas no estado, como a exploração pecuária e a criação de reservas extrativistas.

Sant'ana Júnior (2004, p.259) comenta que o governo de Jorge Viana, ao autodenominar-se *governo da floresta*, assumiu o discurso de preservação florestal associada à melhoria de vida da população; tornando a agenda ambiental o eixo de ação do governo acreano sob o partido do PT, sendo a reestruturação institucional do novo governo, com a criação de novas secretarias e departamentos voltados para a agenda florestal, uma demonstração simbólica (imagem) desse projeto político.

Naquele ponto, o apoio de várias ONGs regionais e internacionais voltadas para a agenda ambiental, em especial da conservação florestal, e a crescente tecnicidade do discurso da 'floresta em pé' como mote para reestruturação da agenda econômico-ambiental do estado, abriram espaço para o trânsito e demanda por cargos no governo estadual de políticos e técnicos afiliados à visão da economia florestal. Vejamos, na interpretação de Silva (2010, p.197):

---

45 A expressão "povos da floresta" passou a ser utilizada mais frequentemente nos discursos político, sindicalistas e ativistas dos movimentos ecológicos a partir da segunda metade da década de 1980, sobretudo sob a atuação e liderança de Chico Mendes, cujo assassinato em 1988 abriu uma nova janela de discussão para agenda ambiental e do desenvolvimento do estado do Acre com forte apelo à floresta.

A ocupação de cargos públicos por técnicos e lideranças que transitavam nos sindicatos, movimentos sociais e principalmente nas ONGS, até por questões técnicas, era inevitável. O fundamental era saber: qual seria a influência dessas lideranças nos processos decisórios? Isso ficou claro quando o projeto de governo da Frente Popular e de Jorge Viana se transformou no governo da floresta (SILVA, 2010, p.197).

O governo certamente inovou com uma reestruturação político-administrativa voltada para a promoção de uma agenda que privilegiava o binômio proteção-produção florestal. Entretanto, ainda que detentor do poder de construção simbólica da agenda de políticas públicas, tratava-se de um governo de coalizão que dependia do apoio das grandes estruturas políticas do estado, lideradas por atores ligados a atividades com forte pressão sob a floresta, como a extração ilegal de madeira, a grilagem de terras, a mineração e a pecuária extensiva (PAULA, 2006).

A construção do aparato institucional voltado para a gestão ambiental no Acre é anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. A Secretaria de Meio Ambiente de Meio Ambiente do Acre (SEMA) tem sua origem ainda em 1987, com a Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA). Posteriormente, em 2007, incorporou o Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC) e o Instituto de Terras do Acre (ITERACRE)<sup>46</sup> às suas entidades coordenadas.

Em 2011, o estado passou também a contar com o Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais (IMC), como nova autarquia especial vinculada à SEMA (FRANKE, 2012; ALEC, 2018).

Em termos de representação institucional e simbólica na implementação de instrumentos de comando e controle no estado, apesar da principal instituição executora da política ambiental (e florestal) do Acre existir desde 1986<sup>47</sup>, o Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC), é o ano de 1999 que marca a ampliação do poder das instituições estaduais ambientais no estado, quando o IMAC passa a ter também a responsabilidade por licenciar a atividade de desmatamento legal no estado.

Em 2001, foi criado o Conselho Florestal Estadual (CFE), órgão de composição tripartite (sociedade civil, representantes governamentais e do setor privado), responsável por produzir recomendações acerca do uso sustentável e da conservação dos recursos florestais do estado. Apesar de sua instituição legal, é um órgão pouco

---

46 Criado em 02 de março de 2001, por meio da Lei Estadual nº 1.373. Tem como principal atribuição a execução da política fundiária estadual.

47 Criado por meio da Lei Estadual nº 851, de 23 de outubro de 1986, posteriormente tendo suas funções e atribuições ampliadas por meio do Decreto Estadual nº 1208, de 3 de março de 2011.

atuante e/ou relevante na política florestal atual, gerando inclusive recomendações de órgãos de controle estadual (TCE-AC) que acompanha a agenda florestal no estado para a sua efetiva revisão e funcionamento (TCE-AC, 2015).

Em 2002, foi instituído no estado o Programa Pró-Florestania, por meio da Lei nº 1.460/2002, que tinha como objetivo promover o microcrédito para atividades produtivas extrativistas madeireiras e não-madeireiras como forma de inclusão social de populações nativas e de pequenos produtores e de contribuição ao desenvolvimento sustentável local.

No ano de 2004, foi estabelecida uma estrutura específica no corpo institucional do estado, o Escritório de Manejo Florestal, responsável pelo licenciamento, fiscalização e acompanhamento dos planos de manejo florestal estaduais, além da gestão do Fundo de Reposição Florestal (TONI, 2006).

No mesmo ano, o Acre estabeleceu sua política de ICMS Ecológico (Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, posteriormente regulamentada em 2009 (Decreto nº 4.918, de 29 de dezembro de 2009), destinando 5% do ICMS arrecadado pelo Estado para municípios que ampliassem suas áreas de unidades de conservação e terras indígenas.

Em 2006, a Lei Federal nº 11.284, de 02 de março de 2006, delegou definitivamente todas as atividades relacionadas ao controle e gestão da atividade florestal aos estados, ampliando o poder do IMAC no Acre e de seus congêneres nos outros estados amazônicos.

Em 2007, o estado do Acre passou a contar com uma Secretaria exclusiva para a gestão e promoção da economia de base florestal no estado, a Secretaria de Florestas (SEF), cuja origem se deu na estrutura da extinta Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo, criada no estado em 1999.

No período de 2007-2010, Eufan Amaral<sup>48</sup>, agrônomo de formação com forte atuação nas áreas de zoneamento ecológico e serviços florestais, ocupou o cargo de Secretário de Meio Ambiente do Estado do Acre e também trouxe consigo ideias e equipe favoráveis a uma aproximação entre a agenda produtiva e a da conservação ambiental, ainda que permanecesse a tensão entre as duas Secretarias (SEF e SEMA) sobre o protagonismo na agenda de economia florestal no estado.

---

48 Posteriormente, Eufan Amaral também ocupou a presidência do IMC de 2010 a 2013.

Posteriormente, em 2012, a SEF foi substituída pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (SEDENS), passando a ter uma Diretoria dedicada ao tema da exploração e conservação florestal nativa, com o mandato para formular e supervisionar a execução de políticas de incentivo ao desenvolvimento florestal no estado (HUMBERTO e NETO, 2012). Assim, a SEDENS tornou-se o grande espaço político para definição de políticas de convergência entre a conservação florestal e o fomento a atividades produtivas de base florestal, conferindo ainda maior relevância a agenda florestal como agenda de desenvolvimento do que uma agenda apenas ambiental.

Apesar da regulação e gestão das atividades florestais nativa no estado do Acre ser compartilhada pela SEMA e pela SEDENS, a última tem papel de destaque na agenda de desenvolvimento florestal, uma vez que cabe à SEDENS a formulação de políticas públicas florestais, o desenvolvimento de medidas de fomento à indústria florestal, a gestão de florestas comunitárias e de florestas públicas estaduais (ALEC, 2018).

Ainda no mesmo ano, a instituição do Zoneamento Econômico Ambiental do Acre (ZEE), por meio da Lei Estadual nº 1.904/2007, reforçou a estruturação de iniciativas relacionadas à exploração econômica da floresta, inclusive vinculando programas de incentivo à indústria local à atividade extrativista florestal, nos moldes do desenho adotado pela ZFV no Amazonas (ver seção seguinte), como o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre (PDSA I), executado no estado em sua primeira fase de 2002 a 2010 e em sua segunda fase, de 2013 a 2018.

O PDSA-I tinha grande foco na construção de capacidades locais para a gestão ambiental, enquanto o PDSA-II teve seu desenho mais voltado para o desenvolvimento de uma economia local de base florestal, eis o porquê de privilegiarmos o período do PDSA-II em nossa análise.

Ainda assim, é interessante indicar que a primeira fase do PDSA foi avaliada positivamente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (IADB, 2011). Foi apontado que naquela fase o Programa logrou modernizar a capacidade da gestão ambiental do estado por meio da implementação de um primeiro módulo de Sistemas de Informação Ambiental (SEAIM), apoio ao estabelecimento das bases necessárias para o desenho do Zoneamento Ecológico Ambiental do estado e descentralização dos escritórios de monitoramento e fiscalização da Secretaria de Meio Ambiente,



atividades que também possibilitaram a criação de espaços oficiais dentro do corpo governamental para o debate de um projeto de desenvolvimento local baseado em ativos de origem florestal.

O PDSA II, com o aporte total de 120 milhões de dólares para o segundo período, sendo 72 milhões de dólares com origem em empréstimo contratado pelo governo do estado com o BID, tem como principal objetivo aumentar a contribuição do setor florestal e agroflorestal ao desenvolvimento econômico do estado, além de reduzir a pobreza no interior do estado e controlar o desmatamento ilegal (SEPLAN-AC, 2013). Foram apontadas 3 grandes medidas a serem apoiadas pelo Programa: **a)** ampliar o manejo florestal sustentável; **b)** desenvolver a economia regional de base florestal por meio de parcerias público-privadas; **c)** fortalecer as instituições responsáveis pela execução da política e da gestão florestal no estado.

Apesar do Acre contar com uma estrutura institucional-política com um acúmulo histórico de mais de 30 anos voltada para a área florestal, é no ano de 2010, que se consolida a visão da floresta como fonte de desenvolvimento local baseado na exploração econômica, sobretudo dos serviços ambientais, como principal agenda do estado no setor florestal. Foi nesse ano que se estabeleceu o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais (PISA) e se criou o Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação Ambiental (IMC), por meio da Lei nº 2.308/2010.

O IMC, criado como autarquia especial, é o grande centro formulador e articulador das estratégias estaduais de promoção de mecanismos de valoração de serviços ambientais, em especial, aqueles relacionados à manutenção das florestas nativas como sumidouro e estoques de carbono.

Vinculados ao SISA foram criados programas específicos voltados para incentivos a Serviços Ambientais de Carbono (ISA Acre): **i)** a conservação de áreas de beleza cênica natural; **ii)** a conservação da sociobiodiversidade e dos serviços hídricos; **iii)** regulação do clima; **iv)** conservação e melhoramentos dos solos e **v)** valorização do conhecimento tradicional ecossistêmico (IMC, 2018).

Ainda dentro do SISA, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Serviços Ambientais do Estado do Acre (CDSA), presidida por Dante Tavares (ex-WWF), para desenvolver estratégias de captação de recursos extra-orçamentários (sobretudo de cooperação internacional) para a manutenção do SISA e para a gestão de ativos

oriundos de serviços e produtos ecossistêmicos de projetos desenvolvidos no Sistema.

Apesar do sistema de governança do SISA (Figura 6) contar com a participação de representantes da sociedade civil e de grupos minoritários, percebe-se a partir da análise das atas das reuniões do Comissão Estadual de Acompanhamento e Validação do SISA (CEVA)<sup>49</sup>, uma preponderância da atuação de representantes governamentais, em particular do IMC. Isso ocorre a despeito de que a Comissão conte com a participação pontual de pessoas prestigiadas no meio ambiental, como Ludovino Lopes (consultor jurídico do IMC), Gilvan Meira (ex-presidente do IPCC) e representações das principais ONGs parceiras do governo do estado do Acre, como WWF, GTA e CNS.

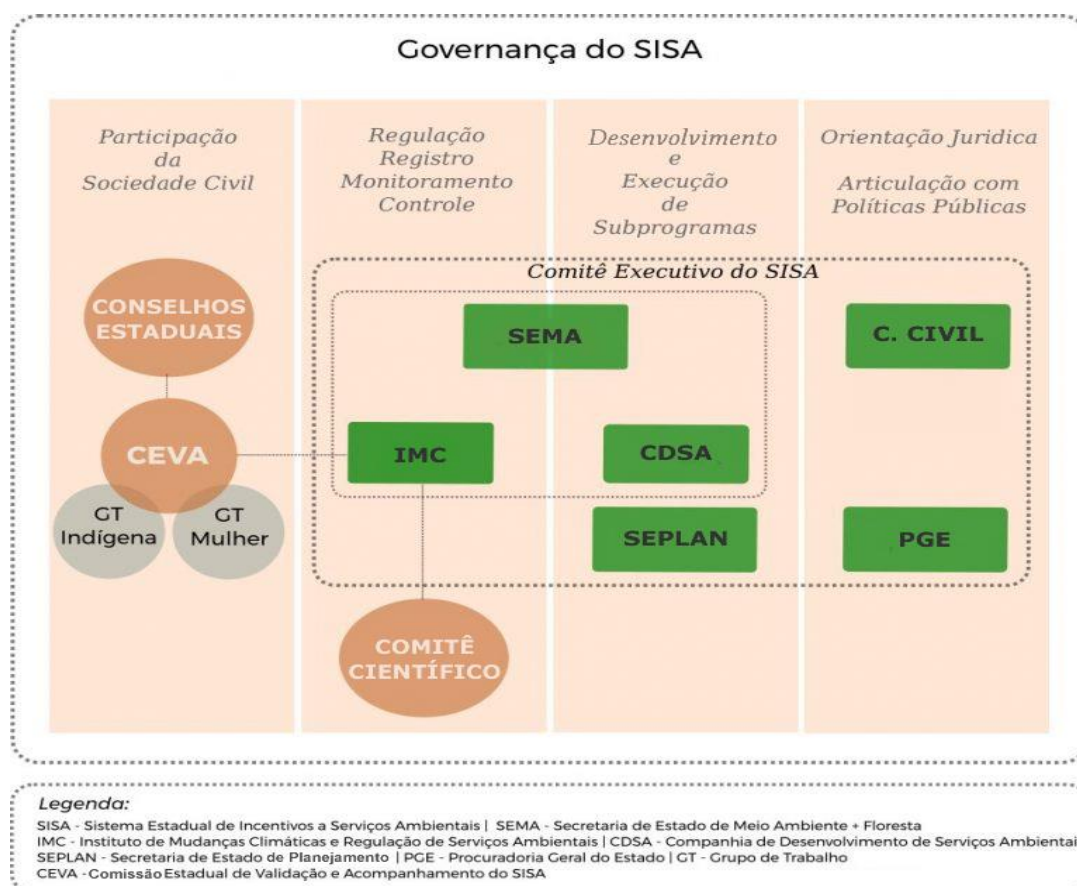


Figura 6 - Governança do SISA-AC

Fonte: IMC, 2018. Disponível em: <http://imc.ac.gov.br/governanca/>

<sup>49</sup> Foram analisadas 20 atas de reuniões relacionadas às atividades da CEVA no período de 2015 a 2017.

Ainda assim, em 2010, por meio do Decreto nº 5.507, de 15 de julho de 2010, foi instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Florestal Sustentável (CDRFS) que deveria opinar e recomendar ações de Estado nas áreas de gestão florestal e fomento produtivo de atividades florestais de origem nativa.

O CDRFS pouca atuação teve nos anos seguintes, servindo mais como uma instância de legitimação das decisões tomadas pelo IMC e por órgãos vinculados ao Gabinete do Governador, como boa parte dos colegiados criados no estado do Acre, para discutir de forma paritária (governo estadual, setor produtivo e sociedade civil) os rumos da política florestal no estado (MAIA, 2010).

Além dos irmãos Viana, é possível pontuar alguns agentes que parecem ter atuado como empreendedores políticos no estado do Acre para a promoção de uma agenda de conservação e utilização sustentável dos recursos florestais nativos por meio de instrumentos econômicos. Esses agentes foram identificados por meio do questionário enviado ao Governo do Acre, entrevistas com agentes atuantes na política florestal estadual e manifestação recorrente em documentos e eventos de governo.

Magaly Medeiros - bióloga de formação e Diretora Presidente do IMC desde 2014, anteriormente Diretora da Secretaria de Meio Ambiente (2011-2014) e Diretora de Estudos e Pesquisas do Instituto do Meio Ambiente do Acre (1999-2006) - parece ter seguido a trajetória de empreendedor político que alia sua formação técnica ao crescimento político, permitindo que ideias de estimulação favoráveis à utilização de instrumentos econômicos na agenda florestal tenham crescido no estado na última década.

Carlos Edegard de Deus - biólogo de formação, ex-Presidente do IMAC (2004-2009), Secretário de Estado de Meio Ambiente do Acre desde (2014) - também apresenta trajetória similar à de Magaly Medeiros, ambos tendo ganho espaço na agenda florestal no Acre durante os anos do 'Governo da Floresta' dos irmãos Viana.

A seguinte fala de Edegard de Deus, na defesa da adoção de instrumentos econômicos como agenda de desenvolvimento local, sintetiza a imagem de política florestal perseguida por esse novo quadro de burocratas com trânsito político no Acre, nas últimas décadas:

Buscamos potencializar o uso econômico dos recursos florestais e serviços ambientais com programas de infraestrutura e saneamento que atendam as especificidades da região. Os financiamentos e incentivos são direcionados para formação de ativos florestais e ambientais, ciência, tecnologia e inovação,

qualificação e formação e mecanismo de inserção da Amazônia na economia global, principalmente por meio de seus ativos ambientais (AGÊNCIA AC, 2012).

A estreita ligação dos estados do Acre e do Amazonas na cooperação para a promoção da economia florestal regional, embora não apontada diretamente nas respostas recebidas dos questionários enviados às instituições estaduais de Meio Ambiente, pode ser confirmada por meio de iniciativas como o projeto-piloto de replicação do modelo ZFV no Acre. Isso ocorreu por meio de visitas técnicas de técnicos da SUFRAMA ao Acre no ano de 2016 (SUFRAMA, 2016) e interações sucessivas dos Secretários de Meio Ambiente dos dois estados no Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal.

Também foi possível identificar a abertura de um novo canal de cooperação e troca de ideias entre os estados do AC e MT no tocante ao desenvolvimento de instrumentos econômicos relacionados à gestão sustentável de florestas nativas e uso do solo para a agropecuária por meio do projeto REM<sup>50</sup> (REDD+ Early Movers – pioneiros na conservação), financiado pelo Banco Alemão KfW.

Sobre a interação entre os estados do AC e MT, dentro do projeto REM, a fala de Dante Tavares (CDSA), outro empreendedor político identificado, ressaltando a imagem construída pelo estado do Acre em torno da economia florestal, retrata a consolidação da ideia de instrumentos econômicos como principais instrumentos para promover a conservação e desenvolvimento local:

O pioneirismo do Acre é reconhecido quando vemos um estado como o Mato Grosso, que é tido como referência na questão do desenvolvimento agropecuário, estar atento à importância de trabalhar o desenvolvimento com as bases e critérios socioambientais rigorosos. Nossas políticas são inovadoras e servem de exemplo para outros centros amazônicos, brasileiros e, por que não dizer, para o mundo (Dante Tavares em discurso oficial no encontro das delegações do AC e MT em novembro de 2015. AGÊNCIA AC, 2015, p.1).

Ainda sobre a interação entre os dois estados, embora não se possa falar de um fenômeno de difusão de políticas propriamente dito, visto que com o levantamento histórico da evolução da agenda de economia florestal dos dois estados, verifica-se que o intercâmbio de ideias aparece muito recentemente - após as grandes mudanças institucionais provocadas pelos governos Maggi e Viana - é interessante identificar

---

50 O estado do Acre foi o primeiro estado a participar do projeto REM junto à cooperação alemã com um aporte inicial de 85 milhões na sua implantação. O projeto REM tem como objetivo implementar projetos pilotos para a criação de mercados locais de carbono e estimular populações tradicionais a adotarem práticas de manejo compatíveis com o mecanismo de REDD+. Sua primeira fase de implementação no Acre tem a duração prevista de 8 anos (2012 a 2019) (GIZ, 2018).

que há sim uma convergência de interesses entres esses estados no tocante a adoção de instrumentos econômicos em políticas ambientais e desenvolvimento. A fala do subsecretário de Meio Ambiente do Mato Grosso, Alex Sandro Marega, sinaliza para essa constatação:

A gente quer aprender, visto que o Acre é pioneiro na política de baixa emissão de carbono. Nós já fizemos um trabalho de redução do desmatamento e agora queremos pleitear recursos junto ao KfW, da mesma forma que o Acre já fez. Vamos nos basear nos diversos acertos obtidos aqui e nesta política macro de desenvolvimento sustentável. Viemos aqui aprender com os resultados, uma vez que o Acre é modelo para todo o Brasil (Alex Sandro Marega em discurso oficial no encontro das delegações do AC e MT em novembro de 2015. AGÊNCIA AC, 2015, p.1).

A linha do tempo abaixo (Figura 7) sintetiza os marcos de mudança institucional identificados no estado do Acre no período de 1999 a 2017 que contribuíram para a mudança da imagem de política florestal nativa no estado.

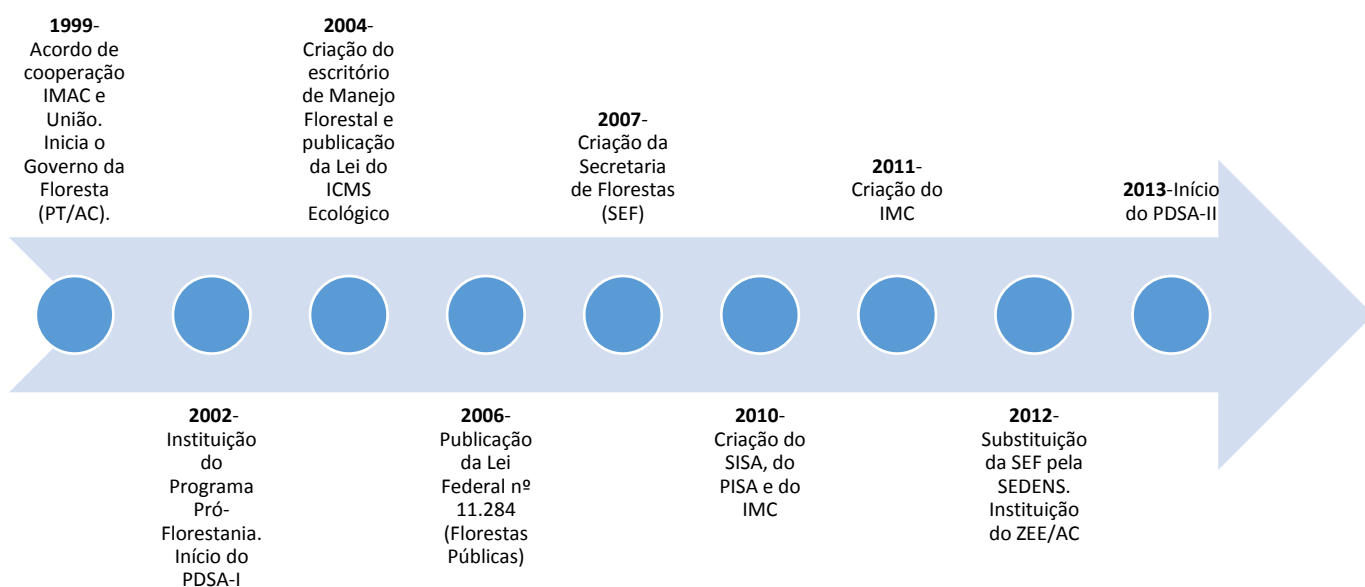


Figura 7 - Marcos de Mudança Institucional no Estado do Acre no Período de 1999 a 2013

## 4.2 MATO GROSSO

### 4.2.1 Caracterização

O estado do Mato Grosso tem uma população estimada de 3.344.544 pessoas com área territorial de 903.202,446 km<sup>2</sup> (3º maior estado brasileiro em extensão territorial). Possui parte de três grandes biomas em seu território: Amazônia (480.215 Km<sup>2</sup>, 53,6%), predominante na região norte do estado; Cerrado (354.823 km<sup>2</sup>, 39,6%), predominante na região central do estado e Pantanal (60.885 km<sup>2</sup>, 6,8%), ocupando a porção sul do território (IBGE, 2018).

Em termos socioeconômicos, possui o nono maior IDH (0,725) do país, tendo como principal atividade produtiva do estado a produção agropecuária, representando 50,5% do PIB estadual total (carnes e grãos), estimado em R\$ 107.418.000 em 2015 (IBGE, 2016). No período compreendido entre 2010 e 2014, foi o estado brasileiro com o maior crescimento acumulado do PIB (21,9%) (IBGE, 2015).

Com relação à produção extrativista nativa, o estado do Mato Grosso é o principal produtor nacional de madeira em tora, tendo produzido em 2016, 3.324.051 metros cúbicos, volume que representa 30% da produção nacional (IBGE, 2016).

Sendo a extração da madeira uma das principais atividades produtivas do estado, o governo do Mato Grosso, em 2017, se comprometeu a dobrar a sua área sob manejo florestal nativo de 3 milhões de hectares naquele ano para 6 milhões de hectares produtivos em 2030, sobretudo por meio da política estadual denominada Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI) (FILGUEIRO *et al.*, 2018).



Figura 8 - Mapa Político do estado do Mato Grosso

Fonte: IBGE (2018). Disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/>

#### 4.2.2 Evolução das ideias e do discurso - imagens de políticas públicas, mudanças nas regras do jogo e novas instituições

Thuait (2006) aponta que a criação da SUDECO (Superintendência de desenvolvimento do Centro Oeste), em 1967, pode ser tomada como marco da atuação do poder público na ocupação territorial do estado do Mato Grosso. Foi também o início de um processo de ocupação da área amazônica daquele estado que gerou uma tensão entre o desenvolvimento local e a manutenção de ativos florestais nativos.

A inauguração da BR-163, em 1970, consolida aquela ocupação e intensifica a marcha da fronteira agropecuária sobre os remanescentes florestais desde então.

Não por acaso, em especial a região noroeste do estado do Mato Grosso, tem sido apontada como uma das fronteiras florestais mais ativas e dinâmicas do mundo para a gestão e execução de projetos-piloto apoiados por recursos internacionais (tais como GEF e PP-G7) focalizados na conservação e uso sustentável da biodiversidade, sobretudo após a década de 1990 (VIVAN *et al.*, 2014).

Dessa forma, uma ideia ou imagem da política florestal como uma agenda de desenvolvimento parece permear a região desde aquela época, ainda que não

internalizada ou alçada à ideia condutora de uma grande política pública, até então. Caracteriza também a imagem de gestão florestal do estado à forte ligação entre a gestão florestal e o uso da terra pelo setor agropecuário, sendo a política florestal do estado mais uma política de uso da terra em termos gerais do que uma política puramente florestal, diferentemente dos estados do Acre e Amazonas.

O estado do Mato Grosso, assim como o estado do Acre, intensificou a apropriação da gestão de suas competências florestais com maior profundidade também no ano de 1999, com a assinatura do pacto de descentralização ambiental com o IBAMA, tendo a Secretaria Especial de Meio Ambiente do Mato Grosso (SEMAT- MT) assumido as competências para licenciamento e fiscalização florestal (SANTOS, 2011).

Entretanto, aquela apropriação de agenda não significou, inicialmente, uma clara mudança na imagem de política florestal. No mesmo ano de 1999, foi criado o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR). Se de um lado o SLAPR pode ser considerado como um marco na legislação ambiental local, também foi utilizado por muitos anos, como mostra o trabalho de Azevedo (2009), como um marco para justificativa e preservação da imagem ambientalmente favorável da produção agropecuária estadual, por meio de uma política ambiental de adequação do setor produtivo agropecuário à aparência de legalidade.

De 1995 a 2002, o estado do Mato Grosso foi governado por Dante Oliveira (PSDB). O governo de Dante Oliveira, apesar de ter sido marcado pela promulgação do Código Estadual Ambiental, por meio da Lei Complementar n.º 38/1995 (ALEC, 2018), não dava grande atenção à agenda ambiental como um todo. Entretanto, quando da ocorrência de um grande incêndio florestal em boa parte do estado, em 1999, a agenda florestal/ambiental entrou na pauta política do governo com maior força (TCU, 2000; AZEVEDO, 2009), coincidindo com o início de maior movimento de descentralização ambiental da União para os estados da Amazônia Legal.

Em 2000, por meio da Lei Complementar Estadual n.º 73, de 07 de dezembro de 2000, foi instituído o ICMS Ecológico no Estado de Mato Grosso, regulamentado no ano seguinte, por meio do Decreto Estadual n.º 2.758, em 16 de julho de 2001, e implementado a partir do ano fiscal de 2002. Como base no ICMS Ecológico o estado do Mato Grosso passou a direcionar parte dos recursos captados com o ICMS para os municípios que ampliassem suas áreas sob proteção de unidades de conservação



e terras indígenas, além de municípios que ampliassem a oferta de serviços de saneamento ambiental no Estado (ALEC-MT, 2018).

Em 25 de janeiro de 2000, o estado do Mato Grosso, por meio da sua Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), assinou com o MMA a Ordem de Serviço nº 26/2000, instrumento de pactuação federativa que permitia ao estado assumir responsabilidade por parte das atividades de gestão florestal em sua jurisdição.

Na prática, a FEMA passou a dar continuidade às atividades desenvolvidas no setor de exploração florestal no estado iniciadas ainda em 1992, por meio do projeto PRODEAGRO (Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso), com recursos do Banco Mundial. Auditorias posteriores demonstraram que ações florestais executadas no estado no período de 1992 a 2002 (final do PRODEAGRO), não lograram contribuir de forma efetiva para o monitoramento e o gerenciamento dos recursos naturais, nem para o ordenamento territorial e o fomento de atividades voltadas ao desenvolvimento sustentável do estado, objetivos principais do projeto (TCU, 1995).

A eleição de Blairo Borges Maggi em 2002/2003, assim como a eleição de Eduardo Braga no Amazonas, pode ser apontada como ponto inicial de mudança da imagem da política de gestão florestal/uso da terra no estado. É fato, contudo, que na gestão de 2003-2007 Maggi ainda não tinha abraçado a causa verde e era um representante caricato do agronegócio - maior produto individual de soja mundial à época, defensor do desenvolvimento do Mato Grosso a qualquer custo para superar os altos índices de desigualdade regional, mesmo que o preço fosse colocar a florestal abaixo. Teria o governador, inclusive, declarado em entrevista ao jornal *New York Times* (ROHTHER, 2003):

Para mim, um aumento de 40% no desmatamento não significa nada; não sinto a menor culpa pelo que estamos fazendo aqui. Estamos falando de uma área maior que a Europa toda e que foi muito pouco explorada. Não há razão para se preocupar.

Contudo, isso mudou após um forte escândalo político em meados de 2005/2006. Denúncias de desvios de recursos, de fraudes na concessão de licenças e de grilagem de terras no estado envolveram diretamente o então Secretário de Meio Ambiente, Moacir Pires e acarretaram no desmonte da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA). Maggi passou então a “esverdear” o seu discurso político, sobretudo como forma de descolar seu governo dos escândalos da FEMA e preparar-se para as eleições de 2006.

Ao conferir poder a Domingos Sávio Arruda<sup>51</sup> e Marcos Machado, interventor da FEMA, ambos promotores de justiça ligados à agenda ambiental, como agentes para promoção de mudanças na área ambiental do estado, criaram-se condições para a emergência de novas ideias sobre a gestão do uso da terra e florestas no estado (FOLHA, 2017b; SEFAZ-MT, 2006).

Cabe ressaltar o posicionamento de atores como Domingos Sávio de Arruda com relação a instrumentos de repressão e instrumentos econômicos em políticas ambientais, conforme exposição em entrevista ao jornal local de Mato Grosso, Gazeta Digital. Quando perguntado sobre seu posicionamento sobre o corte de créditos oficiais para atividades produtivas que ferem a legislação ambiental e operações policiais de repressão a ilícitos ambientais, ele declarou:

**A Gazeta** - A solução para o meio ambiente está nas operações policiais e na proibição de linhas de créditos oficiais, tão criticadas pelo setor público?

**Domingos Sávio** - Acho que as condutas poluidoras têm que ser reprimidas e os responsáveis punidos nos rigores da lei. Agora, não é apenas isto que irá resolver tudo o que já foi feito de ruim para o meio ambiente. Precisamos de ter educação ambiental, informação ambiental, turismo ambiental além de medidas que acionem instrumentos econômicos ambientais dentro do Estado, estimulando algumas ações e desestimulando outras, precisamos do Zoneamento Ambiental, de licenciamentos céleres e sérios que ao serem aplicados promoverão uma política preservacionista séria e adequada, além da manutenção de nosso ambiente intacto (LEMOS.M, Gazeta Digital de 03 de junho de 2008).

Com a extinção da FEMA, após os escândalos de corrupção e fraudes nas licenças ambientais, Marcos Machado capitaneou a elaboração de um projeto de lei para a criação da Secretaria de Meio Ambiente do estado (SEMA-MT, 2006) em 2005.

Ainda em 2005, após assinatura de um Termo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada, entre Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi transferida para Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Mato Grosso (SEDER-MT) a gestão e cobrança da taxa de reposição florestal, administrada pelo fundo MT Floresta vinculado a SEDER-MT. Mato Grosso também inovou na aplicação da taxa de reposição florestal, ao torná-la obrigatória aos produtores rurais, inclusive para a abertura de novas áreas produtivas, alterando o custo de oportunidade de expansão da fronteira produtiva sobre as áreas de floresta nativa (RIVA *et al.*, 2007).

---

<sup>51</sup> Responsável pela deflagração da Operação Curupira, em conjunto com a Polícia Federal, que investigou esquemas de fraudes em concessão de licenças ambientais pela FEMA, operação essa que resultou na intervenção e posterior fechamento da FEMA.

Ainda em 2005, o estado do Mato Grosso passou a contar com um sistema alternativo ao sistema federal (SINAFLOR- DOF) de controle e comercialização de produtos florestais, o SISFLORA, sinalizando a clara vontade de descolar sua agenda produtiva e de comando e controle dos mecanismos adotados pelo governo federal.

Na sequência, por meio do Decreto Estadual nº 6.958/2005, foi criado o programa de Transparência Florestal do estado do Mato Grosso, com disponibilização de informações sobre cadastro de propriedades rurais e autorizações de manejo florestal.

No mesmo ano de 2005 foi promulgada a Política Florestal do Estado do Mato Grosso, por meio da Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005, reforçando a competência estadual para a gestão integral das atividades florestais no estado.

Maggi governou o estado do Mato Grosso no período de 2003 a 2010 com o claro projeto de promover o estado como potência produtiva agrícola. Dada as pressões do jogo político local e da cadeia consumidora mundial, sobretudo após o seu segundo mandato, passou a adotar o “esverdeamento” da política de uso do solo como estratégia política para melhorar a imagem do agronegócio estadual e fomentar novos negócios vinculados ao uso da terra, como o pagamento por serviços ambientais e a recuperação de áreas degradadas para fins múltiplos.

Em 2008, por meio da Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008, foi criado o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT LEGAL, abrindo brechas para a regularização de passivos de Reserva Legal no estado, tornando legais, inclusive, propriedades rurais que desmataram áreas de forma ilegal após o ano de 2000 (AZEVEDO, 2009).

Em 2009, seguindo o caminho dos planos federais de combate ao desmatamento estabelecidos em 2003/2004, o governo do estado do Mato Grosso estabeleceu o seu Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimada de Mato Grosso (PPCDQ-MT) (MATO GROSSO, 2009), ainda que com o viés muito mais voltado para o eixo de incentivos econômicos do que o de comando e controle, diferentemente da posição federal.

O PPCDQ-MT foi institucionalizado por meio do Decreto Estadual nº 2.943, com o objetivo de articular as diferentes ações das agências do governo estadual para promover a redução do desmatamento nas seguintes metas parciais: **a)** 64% até 2010

com relação à média anual do período de 1996 a 2005; **b)** redução de 75% até 2015 com relação à média anual de 2001 a 2010; **c)** redução de 80% até 2020 com relação à média anual de 2006 a 2015; **d)** desmatamento ilegal zero até 2012.

O Plano foi organizado em três eixos, contando os eixos 1 e 2 com a forte adoção de instrumentos de comando e controle e o eixo 3 com a adoção de instrumentos econômicos: **1)** Regularização e ordenamento territorial; **2)** Monitoramento e controle; e **3)** Fomento a atividades sustentáveis.

Avaliação do PPCDQ-MT, produzida pelo ICV em seu primeiro ciclo de implementação (2009-2012)<sup>52</sup>, indicou que estado de Mato Grosso conseguiu alcançar principal meta do plano que era a redução do desmatamento no seu território coberto por floresta amazônica. Com menos de mil quilômetros quadrados, em média, entre 2010 e 2012, a taxa foi reduzida por volta de 88% em relação ao período de referência (1996-2005). Contudo, para as outras fitofisionomias encontradas no estado, não foram levantados dados suficientes à época para comprovar o sucesso ou fracasso do plano (ICV,2012).

A proporção entre desmatamento legal e ilegal encontrada pelo diagnóstico do ICV também chama a atenção para a insuficiência do eixo de comando e controle e da adoção de instrumentos econômicos para redução do desmatamento ilegal no estado, uma vez que foram encontradas taxas de desmatamento ilegal de 90% no estado no período, comparando-se a área desmatada total com as autorizações registradas no sistema da SEMA-MT (ICV,2012).

Ainda que no plano das ideias o PPCDQ-MT tenha aparecido como plano para alterar a relação agronegócio x desmatamento no MT, a sua desconexão com dotações orçamentárias estaduais e federal foi apontada pelo ICV (ICV, 2012) como uma das principais causas para seu baixo grau de implementação:

A maioria das atividades da Sema no PPCDQ-MT estão presentes no Plano Plurianual 2008-2011 e têm previsão de recursos para serem implementadas. Porém, não ocorreu o mesmo para as atividades sob responsabilidade de outras agências, e de forma geral as agências estaduais enfrentaram forte contingenciamento entre 2011 e 2012. Além disso, o Plano ainda não recebeu recursos da principal fonte esperada, o Fundo Amazônia. Em suma, o PPCDQ-MT sofreu por não ter sido melhor coordenado e inserido com as agendas e os orçamentos previstos em nível estadual e federal (ICV, 2012, p.15).

---

<sup>52</sup> Um segundo ciclo de avaliação estava previsto para o ano de 2013. Entretanto, o ciclo de avaliação foi postergado para 2016 e o novo relatório ainda não tinha sido disponibilizado até o momento de elaboração da tese.

Em 2011, Maggi optou por concorrer às eleições para o Senado Federal e foi sucedido por Silval da Cunha Barbosa (PMDB) que manteve a mesma linha de atuação política de Maggi na agenda de uso do solo e conservação florestal.

A pesar da troca de grupos políticos desde o governo Maggi<sup>53</sup>, a tentativa de desvincular a imagem da atividade produtiva agropecuária no estado do Mato Grosso do desmatamento ilegal e da degradação ambiental parece ter se tornado uma agenda de Estado e não de governos. Houve uma continuidade na adoção da agenda de promoção da atividade produtiva agropecuária aliada ao estímulo econômico a pagamento por serviços ambientais e recuperação de áreas degradadas. Isso sinaliza não a consolidação de uma agenda de conservação florestal nativa baseada em instrumentos econômicos, mas o “esverdeamento” da agenda de uso do solo com a ligação a essa ‘nova’ agenda, antes negligenciada no estado.

No diagnóstico de Silgueiro *et al.* (2018), o alto nível de ilegalidade da produção madeireira brasileira, em especial no estado do Mato Grosso, talvez seja um dos indicadores mais relevantes para verificar a saúde da política florestal do estado:

Um dos problemas centrais da gestão florestal na Amazônia brasileira é a persistência do alto nível de ilegalidade na exploração madeireira. A exploração ilegal gera impactos ambientais diretos com a redução dos estoques de madeira e práticas predatórias de exploração, mas também impactos sociais como a violação de direitos indígenas e trabalho em condições precárias. Também acarreta prejuízos econômicos, ao criar uma concorrência desleal para os atores que trabalham na legalidade e nivelar para baixo os preços da madeira (SILGUEIRO *et al.*, 2018, p.1).

Em 2011, a promulgação de duas novas leis contribuiu para a ampliação da promoção de instrumentos econômicos como meios de implementação da política florestal do Mato Grosso. A Lei Ordinária nº 9.523, que instituiu a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Mato Grosso e a Lei Ordinária nº 9.502, que criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, com forte foco nas UCs de uso sustentável, que permitem a utilização parcial de recursos naturais.

Assim como nos casos do Acre e do Amazonas, no qual a vinculação entre a agenda florestal e de mudança do clima parece ter criado condições favoráveis às discussões sobre pagamento por serviços ambientais como forma de manter a floresta em pé<sup>54</sup>, em 2013, por meio da Lei Ordinária nº 9.878, foi criado o Sistema Estadual

---

<sup>53</sup> Governadores do Mato Grosso no período analisado: Dante de Oliveira Martins (1995-2002: PDT/PMDB); José Rogério Salles (2002: PSDB); Blairo Maggi (2003-2010: PPS); Silval da Cunha Barbosa (2010-2014: PMDB); José Pedro Gonçalves Taques (2015-2018: PDT/PSDB).

<sup>54</sup> Em especial, os serviços associados ao sequestro de carbono e à manutenção de sumidouros florestais.

de Reduções de Emissões por Emissão por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal – REDD+ do estado do Mato Grosso (ALEC-MT, 2018).

Para o estado do Mato Grosso, a iniciativa ou política mais recente e, ponto crítico de mudança da imagem de política florestal/de uso da terra baseada em instrumentos com viés econômico para a conservação e proteção florestal, foi o estabelecimento da Estratégia PCI (Produzir, Conservar e Incluir). A PCI foi criada em 31 de março de 2016, por meio do Decreto nº 468 do governo estadual do Mato Grosso, que instituiu o Comitê Estadual da Estratégia Produzir, Conservar e incluir (PCI).

A Estratégia PCI pode ser considerada como política-vitrine da nova imagem de política florestal do estado, sobretudo, por envolver diretamente o alto escalão de governo em sua gestão e ser síntese de diversos projetos e programas em curso no estado voltados para a ampliação de produtividade agrícola aliada ao estímulo à conservação dos remanescentes florestais nativos e recuperação de áreas degradadas, em especial, o PPCQ-MT (Plano Estadual de Combate às Queimadas e ao Desmatamento).

Dentre os principais objetivos da Estratégia PCI indica-se (MATO GROSSO, 2016):

- a)** Promoção da expansão e aumento da eficiência da produção agropecuária (substituição de seis milhões de hectares de pastagens de baixo rendimento por cultivos de alta produtividade) e florestal estadual (seis milhões de hectares de florestas nativas sob manejo sustentável);
- b)** Conservação dos remanescentes de vegetação nativa (em especial, a proposta de zerar o desmatamento ilegal em Mato Grosso até 2020 e a manutenção de 60% de cobertura de vegetação nativa, além da redução em 90% do desmatamento em no bioma amazônico);
- c)** Recomposição dos passivos ambientais (compensação de um milhão de hectares de áreas passíveis de desmatamento legal e a recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL);
- d)** Inclusão socioeconômica da agricultura familiar e das populações tradicionais (ampliar o atendimento de assistência técnica e extensão rural da agricultura familiar de 30% para 100% das famílias até 2030);

- e) Aumentar a participação da agricultura familiar no mercado interno (de 20% para 70% até 2030).

O próprio governador Pedro Taques, representante do grupo político antagônico ao de Blairo Maggi e empreendedor político identificado durante a pesquisa, apresenta-se como um dos idealizadores da Estratégia PCI. Prova disso é o fato da coordenação geral da estratégia está à cargo do Gabinete de Assuntos Estratégicos, diretamente ligado ao Gabinete do Governador (Figura 9) – o que demonstra a importância da política para o Executivo local.



Figura 9 - Sistema de governança da Estratégia PCI

Fonte: Página Institucional da Estratégia PCI: Disponível em: <http://pci.mt.gov.br>

A presença do Vice-Governador do estado do Mato Grosso, Carlos Fávaro - outro empreendedor político identificado por meio de entrevistas e análise documental - presidente da Aprosoja-MT e da Associação de Produtores de Soja do Brasil por vários anos, sinaliza, mais uma vez, a vinculação dos empreendedores políticos a um projeto maior de utilização de instrumentos econômicos favoráveis à atividade produtiva aliada à conservação. Esse projeto 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.

Fala do Vice-Governador sobre a necessidade de promoção de medidas de manutenção de ativos florestais no Mato Grosso, por meio do estímulo à produção e

a recuperação de áreas degradadas como forma pragmática de promover a inclusão social no estado e a conservação ambiental, indica a tentativa de utilizar a Estratégia PCI como um instrumento de ganho duplo, ambiental e social: “É mais fácil cuidar de sabiá do que plantar soja[...] Nós precisamos oferecer meios práticos de valorização da floresta em pé.” (MATO GROSSO, 2016).

Outro empreendedor político atuante na Estratégia PCI, identificado na análise de documentos, é Alexandre Possebon, Secretário Adjunto de Agricultura do Estado do Mato Grosso e profissional com histórico de atuação no grande setor agrícola (em especial, soja).

A Direção executiva da Estratégia, a cargo de Fernando Sampaio, agrônomo com histórico de trabalhos na Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras da Carne – ABIEC, sinaliza uma repetição do perfil de outros empreendedores políticos encontrados no Acre e no Amazonas, na qual há um alinhamento entre formação técnica e trânsito político favorável a pessoas com forte inclinação a adoção de instrumentos econômicos como meio para a gestão do uso da terra e florestas.

Mais uma vez, analisando atas da Coordenação Geral da Estratégia PCI (CEEPCI), verifica-se ser a política fruto de uma vontade e interesse de um grupo de políticos-burocratas que ainda não aterrissou efetivamente como política pública no campo, na ponta. Diagnóstico de Pedro Leitão, consultor da TRAMA, empresa contratada para o desenho da Estratégia PCI:

A Agenda PCI está necessitando de coordenação e as sinergias devem ser aproveitadas e estimuladas. Grande parte dos segmentos não tem informações completas do que é a Estratégia PCI e foi observado que é necessário uma melhor comunicação (*sic*) e a busca de consensos entre os 3 segmentos, pois há um grande espaço de sinergias e convergências entre eles. É importante demonstrar um ambiente de confiança e criar uma estrutura gerencial e financeira [...] (Ata da 2ª Reunião Ordinária - 2017 do Comitê Estadual da Estratégia: Produzir, Conservar e Incluir, p. 4).

Chama atenção também a confirmação da adoção da Estratégia PCI como uma política baseada em instrumentos econômicos e não em medidas de comando e controle, como forma de vender uma nova imagem para a política produtiva/florestal do MT. Essa diretriz fica clara num diálogo entre o consultor do governo do estado do Mato Grosso e a representante do ICV, registrada em ata de reunião do CEEPCI:

**Alice Thuault (ICV):** “Parabenizou o trabalho realizado até então e gostaria de saber qual é o prazo de contribuições para a Consultoria, pois há algumas coisas que parecem serem responsabilidade do Estado (ex: regulamentação fundiária), mas não foi possível ver no Relatório menções ao “Comando e Controle do Desmatamento. Lembra que a PCI não é um órgão de Comando e controle, mas a performance sobre o desmatamento vai influenciar a possibilidade de realização das metas do PCI. Ex: o



Fundo Amazônia já cortou financiamentos no Brasil este ano por causa do desmatamento. Então o desmatamento deve ser levado em consideração e as ações do Estado são importantes que estejam destacadas no Relatório.”

**Pedro Leitão (Consultoria TRAMA):** “Este tema (desmatamento) foi conversado, mas foi orientado a Consultoria que não mencionasse “comando e controle”. Na versão atual do Relatório foi colocado os temas que foram discutidos nas Oficinas. Pode ser que nas Oficinas a ação: desmatamento não tenha sido priorizada, estas ações foram chamadas de “estacionamento” que eram temas não priorizados, mas considerados importantes e constam no relatório. (Ata da 2ª Reunião Ordinária - 2017 do Comitê Estadual da Estratégia: Produzir, conservar e Incluir, p. 9).

Dentre os três estados analisados, Mato Grosso, assim como o Acre, é o que chama mais atenção pela forte ligação entre a proposição de uma estratégia de gestão florestal com viés econômico mais influenciada por 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.

Inclusive, a gestão da Estratégia PCI, foi fruto da adesão do estado do Mato Grosso ao *Under 2 MOU*<sup>55</sup>, memorando de entendimento assinado entre 57 estados subnacionais de 20 países - no qual Mato Grosso e Acre figuram como representantes brasileiros. O documento traz a proposição de medidas unilaterais de ações para conter o aquecimento global por meio da melhor gestão de ativos ambientais e promoção de tecnologias mais limpas, bem como o cumprimento das metas brasileiras de ação climática estabelecidas na COP-21 (Acordo de Paris) com o objetivo de promover o desenvolvimento local atrelado à ampliação de serviços ecossistêmicos.

Como reflexo da estratégia PCI, diversas outras políticas e projetos têm nascido no estado do Mato Grosso como o Programa Ciclos – Parceria para Economia Verde (PEV-MT), lançado também no ano de 2016, com o objetivo de promover o crescimento verde com geração de empregos no campo. O Programa Ciclos foi desenvolvido em parceria pelo Secretaria de Trabalho do estado do Mato Grosso (SETAS-MT), Secretaria de Meio Ambiente (SEMA-MT) e organismos do sistema ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido). O mantra da política florestal/uso do solo no estado do Mato Grosso passou a ser: produzir e conservar; conforme declaração do governador Pedro Taques:

---

55 Para saber mais sobre o Memorando: <http://under2mou.org/>

O Mato Grosso está dando um passo além. Sempre afirmamos que não deixaremos nenhum cidadão para trás e esse programa [PEV-MT] engloba isso. Queremos um futuro no qual o Mato Grosso produza muito, mas sempre preservando nosso território e cuidando das pessoas. Temos que produzir e conservar (ONUBR, 2016).

De uma análise da evolução das principais políticas e instrumentos adotados pelo estado do Mato Grosso nas últimas duas décadas, resta confirmado o diagnóstico de Azevedo (2009) sobre a dinâmica da agenda ambiental/florestal no estado atrelada à agenda produtiva agropecuária e um dos motivos que levaram o estado a apostar mais, nos últimos anos, em instrumentos econômicos como principais mecanismos para a condução de sua agenda florestal:

A política ambiental [do estado do Mato Grosso], portanto, se transforma[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)

A linha do tempo abaixo (Figura 10) sintetiza os marcos de mudança institucional identificados no estado do Mato Grosso, no período de 1999 a 2017, que contribuíram para a mudança na imagem de política pública florestal nativa no estado.

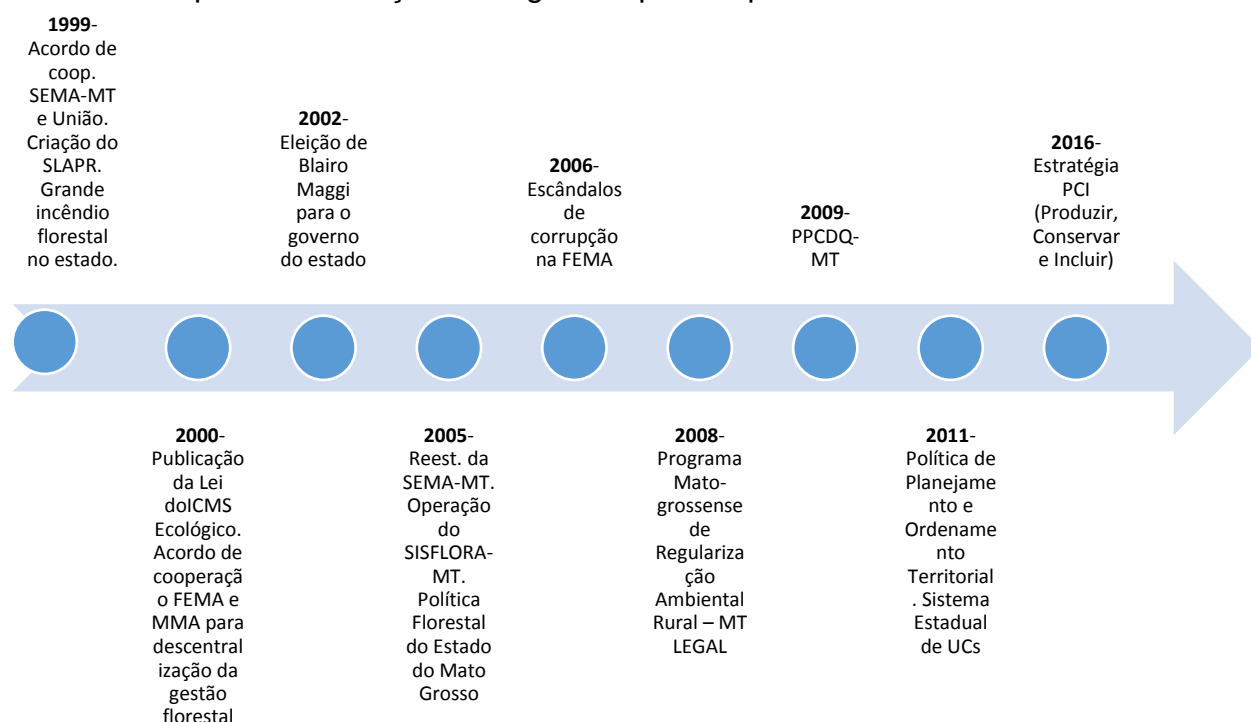


Figura 10 - Marcos de Mudança Institucional no Estado do Mato Grosso no Período de 1999 a 2016

## 4.3 AMAZONAS

### 4.3.1 Caracterização

O estado do Amazonas conta com uma população estimada de 3.483.985 pessoas e área territorial de 1.559.146,876 km<sup>2</sup> (maior estado brasileiro em extensão territorial). Possui todo o seu território coberto pelo bioma amazônico (IBGE,2018).

Em termos socioeconômicos, possui o 18º IDH (0,674) do país, tendo como principal atividade produtiva o setor industrial com 33,3% de participação (sendo que o Polo Industrial do Amazonas, vinculado à Zona Franca, responde 24,98% da atividade produtiva industrial) e o setor agropecuário com 8% de participação, de um PIB estadual total estimado em R\$ 86.560.000 em 2015 (IBGE, 2016).

Com relação a participação do setor extrativista nativo, o estado do Amazonas se destacar por ter, no ano de 2016, ocupado a segunda posição na produção nacional de castanha-do-pará, atingindo o volume de 14.945 toneladas produzidas, a um valor estimado de R\$ 4.725.000 e a segunda posição na produção do açaí, com 26,7% do total da produção nacional, 57.572 toneladas (IBGE, 2016).

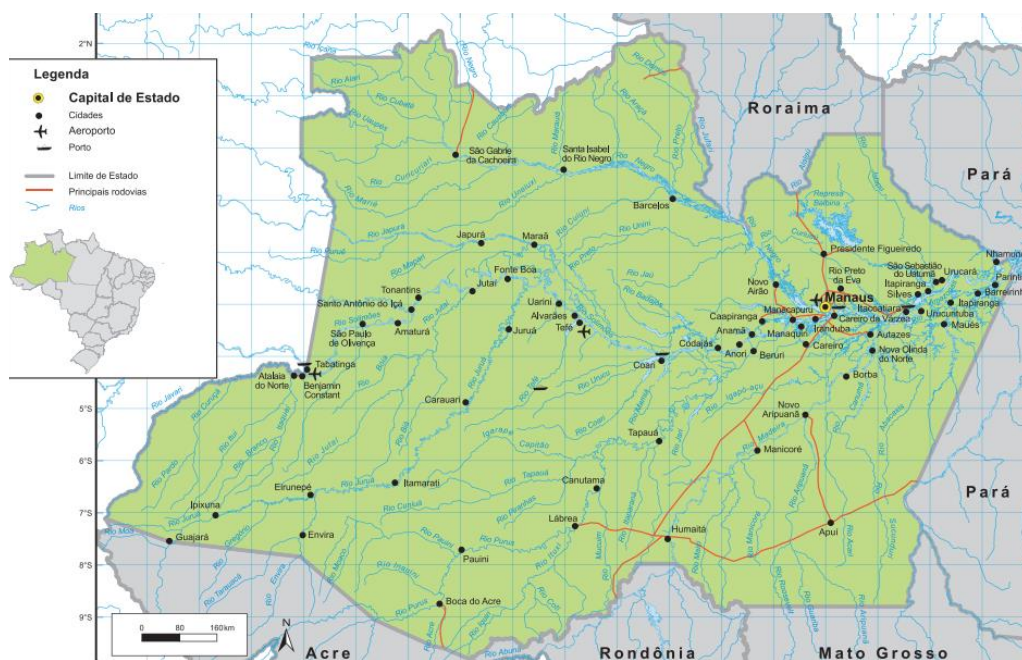


Figura 11 - Mapa político do estado do Amazonas

Fonte: IBGE (2018). Disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/>

### 4.3.2 Evolução das ideias e do discurso - imagens de políticas públicas, mudanças nas regras do jogo e novas instituições

Em pesquisas anteriores, Villarroel e Toni (2012) indicaram que a busca por uma convergência entre a agenda ambiental e a de desenvolvimento, pelo menos no discurso político, no estado do Amazonas, começou a ganhar espaço no governo de Amazonino Mendes, a partir da década de 1990:

Sob a forma de medidas pontuais, Amazonino criou algumas leis e órgãos ambientais no Amazonas, mas nunca houve um movimento para consolidar um sistema ambiental estadual com uma agenda própria e recursos suficientes, coisa que só ocorreria no governo de seu sucessor [Eduardo Braga] (VILLARROEL e TONI, 2012, p. 101).

Ao romper com seu padrinho político (Amazonino Mendes), em 1998, e se lançar à disputa pelo governo do Amazonas, Braga adotou um discurso mais à esquerda, com agendas voltadas para questões ambientais e sociais como forma de se diferenciar da 'velha política regional'.

Farias (2010, p. 158) relata interessante passagem na qual Braga teria sido questionado em campanha sobre as mudanças ocorridas em sua plataforma política, abraçando o desenvolvimento sustentável como mote. Teria respondido: "É salutar que um político conservador faça autocrítica e assuma uma postura mais popular e democrática" (FARIAS, 2010, p. 158).

Reforça-se a relevância da mudança da imagem da política florestal do estado do Amazonas de uma agenda de ocupação deletéria do território para uma agenda de produção de riqueza sustentável local, aliada à conservação da florestal, também como um elemento de diferenciação de grupos políticos.

O Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IMA) foi criado em 1989, ainda como reação à promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e da Política Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas (Lei Estadual nº 1.532/1982). Entretanto, até o ano de 2003, a gestão e execução da política ambiental do estado do Amazonas, de forma geral, ainda não possuía espaços institucionais bem delimitados para a condução de agendas específicas, como gestão florestal, regularização fundiária e criação de unidades de conservação (VILLARROEL e TONI, 2012).

Conforme informações da própria Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas, em resposta enviada por meio de questionário em 2017, foi informado que na visão da SEMA-AM, o estado ainda não possui uma política estadual própria para a área de florestas, sendo o tema tratado de forma transversal em várias políticas estaduais.

Em 2003, com o início do governo Braga, foi reestruturado o sistema de gestão ambiental do estado do Amazonas, sobretudo, por meio da criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, cuja principal função era a coordenação e implementação do Programa Zona Franca Verde (ZFV). O programa era a pedra fundamental do projeto de desenvolvimento sustentável desenhado pelo grupo político de Braga, com forte apelo às agendas ambiental, produtiva e social. Apesar de ser vendido como um programa prioritariamente ambiental, o caráter produtivo do ZFV sempre transpareceu, como reafirma diagnóstico da CEPAL (2007):

O Programa Zona Franca Verde, cuja missão é reverter o quadro socioambiental e promover o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, pode ser considerado como o instrumento mediante o qual a política ambiental da atual administração [Braga] é canalizada. Ainda que sua orientação seja principalmente produtiva, faz-se clara menção ao uso sustentável. Dada a situação da população do interior, trata-se da abordagem mais adequada ao contexto atual [do estado] (CEPAL, 2007, p.24).

Além de ser possível identificar a forte atuação de pessoas emblemáticas na estruturação da política florestal do estado do Amazonas<sup>56</sup> como Virgílio Viana, a atuação de ONGs, como o IDESAM (Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável), com forte trânsito entre a alta burocracia local à época, possibilitaram o estabelecimento de leis e instituições que contribuíram para a ampliação da relevância da valoração econômica dos recursos florestais nativos no estado.

Por exemplo, o IDESAM foi um dos principais atores na elaboração da Lei Estadual de Mudanças Climáticas do Estado do Amazonas, em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado. Atribui-se à Lei de Mudanças Climáticas do AM o caráter pioneiro para a construção de outras leis estaduais, sobretudo na região amazônica, nos anos seguintes ao ano de sua promulgação, 2007 (AMAZONAS, 2010) para a ampliação de políticas públicas com viés econômico no setor florestal nativo.

Virgílio Viana, primeiro secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS)<sup>57</sup> da história do Amazonas e fundador da

---

56 Os empreendedores políticos foram identificados por meio de análise documental, apontamentos em entrevistas e manifestações recorrentes em eventos oficiais.

57 Nome alterado novamente para Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) em 2015, após a reforma administrativa que reduziu o aparato institucional estadual voltada para agenda ambiental criado por Eduardo Braga.

instituição 'Fundação Amazônia Sustentável' (FAZ) é apontando, na literatura sobre a política ambiental do estado, como sendo uma das principais figuras que promoveram a guinada verde da política estadual, a partir da primeira eleição de Eduardo Braga para o governo do estado em 2003 (VILLARROEL, 2012).

O forte poder de agenda concentrado, sobretudo, na pessoa de Virgílio Viana nos anos iniciais do governo Braga, para a condução de uma das principais promessas de campanha, a revitalização da Zona Franca de Manaus por meio de uma nova agenda socioambiental para o estado – o Programa Zona Franca Verde - pode ser considerado um marco para o estabelecimento de um novo padrão de política florestal local.

Viana é um exemplo clássico de empreendedor político, que utiliza o exercício do poder sobre e por meio das ideias para difundir uma visão de desenvolvimento para a região amazônica, baseado na exploração de atividades florestais, tendo as suas ideias extrapolado os limites do estado do Amazonas, influenciando políticas nos estados vizinhos, como no caso do Acre e do Pará: " A principal vocação da Amazônia é o manejo florestal e a industrialização de produtos florestais"(VIANA, 2015).

Assim como no caso do Mato Grosso e do Acre, é possível identificar a atuação de outros empreendedores políticos com formação técnica que foram alçados a cargos importantes dentro da estrutura ambiental do estado do Amazonas e contribuíram para a disseminação de ideias favoráveis a adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais, além da figura de Virgílio Viana.

Antônio Ademir Stroski, engenheiro agrônomo de formação e membro do corpo de carreira da burocracia de carreira do estado do Amazonas, aparece como um desses empreendedores políticos, tendo ocupado a presidência do IPAAM do período de 2011 a 2015 e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente de 2015 a 2018, após a extinção da antiga estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do estado.

Ana Eunice Aleixo, procuradora do Estado do Amazonas, ex-Secretária de Recursos Hídricos do estado, mestre e especialista em meio ambiente, também é uma representante do perfil técnico-burocrático do movimento de impulsão da agenda de desenvolvimento verde do estado, ainda que tenha ocupado a presidência do IPAAM a partir de 2015, com um cenário de arrocho orçamentário no estado.

Artemísia Souza do Valle, Diretora Técnica do IPAAM desde 2015, geógrafa e advogada, mestre em Sustentabilidade, analista ambiental do IPAAM, também foi

identificada como uma das empreendedoras políticas da agenda de adoção de instrumentos econômicos na agenda florestal do Amazonas e também uma das figuras responsáveis pelo acompanhamento da estruturação das ações da SDS em seu período mais fértil, no período de 2003 a 2005.

Luís Henrique Piva, economista e especialista em Direito Ambiental, técnico com experiência em trabalhos de assessoria na área de economia ambiental, também foi alçado a cargos importantes na agenda ambiental do estado do Amazonas, como o de Secretário Executivo da SEMA, assim como foi ex-coordenador do Centro Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas (Ceclima - AM), na época de sua criação.

Outra empreendedora política que foi identificada durante a pesquisa no caso do Amazonas foi Kamila Botelho do Amaral, advogada que defende a bandeira da interiorização produtiva sustentável no estado do Amazonas e é mais uma figura política que conseguiu associar uma trajetória técnica-política na agenda florestal do estado do Amazonas. Iniciou sua atuação na construção do Programa Bolsa Floresta em 2007 e, posteriormente, foi indicada como assessora jurídica do CEUC-AM até o ano de 2011, quando foi promovida a chefe da assessoria jurídica da então SDS, tornando-se Secretária da SDS/SEMA a partir de 2013 até o ano de 2018.

Viana (2010) coloca a eleição de Braga e a criação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e da Zona Franca Verde, criações políticas suas, como o grande marco para a mudança das ideias e imagem de política florestal no estado. Conforme seu entendimento:

**Until 2002, Amazonas was subject to a mainstream Brazilian paradigm, which I call the “mato (weed/woods/ forests) paradigm”. Not so much a formal policy, this takes the form of a deep assumption that forests are inherently bad – a symbol of underdevelopment – and should thus be mined for their resources, for example timber or game, and substituted by more ‘productive’ land uses, such as agriculture and cattle farming. [...]. At the state level, an iconic policy was the governmental programme to give rural populations chainsaws at no cost, as a form of support to get rid of the persistent obstacle to development – the forest. Our belief was that new situations required new policies, which have to be guided by new paradigms. In place of the mato paradigm, we coined a new paradigm, which became our slogan: “forests are worth more standing than cut”. This formed the core of our communication strategy and its promotion was the first step in changing attitudes and values towards forests. Our challenge was to create political and public support to establish forestry and fisheries management as desirable long-term land uses. This political support was necessary to agree and implement new kinds of policies aimed at supporting sustainable forestry and fisheries management as well as nature conservation. In 2003, the newly elected government of the State of Amazonas implemented major institutional and political reforms. Their**

centerpiece was a sustainable development programme, named “**Programa Zona Franca Verde**” (ZFV, or **Green Tax-Free Zone Programme**) (VIANA, 2010, p. 20, grifos meus).

A passagem anterior de Viana (2010) é muito clara ao apresentá-lo como empreendedor político com uma ideia de estimacão sobre a necessidade de desenvolvimento de novos instrumentos econômicos para a proteçã florestal no estado do Amazonas, bem como se deu o processo de reformulaçã da imagem de política pública da questã florestal do estado como um meio de desenvolvimento, e não um obstáculo.

Outra passagem, que demonstra a forma que a nova imagem de política florestal, com forte viés econômico, tomou no Amazonas como a entrada de Braga e sua equipe no poder em 2003, ainda nas palavras de Viana (2010):

In 2003 forests were not, in fact, worth more standing than cut. **From this point onwards, basing all sustainable development policies around our new paradigm “forests are worth more standing than cut” was necessarily visionary, since this had not previously been achieved. We realized that deforestation entails a set of activities that are economically attractive – notably illegal logging and land grabbing. No-one deforests as a result of ignorance, stupidity or irrationality; on the contrary, deforestation is a result of a rational decision given current policies and prices. The challenge is to change this rationality.** Our approach was not to study the value of forests in an academic sense but, rather, to put in place practical possibilities to create and increase the value of forests and the revenue streams that they can sustain (VIANA, 2010, p. 21, grifos meus).

O Programa Zona Franca Verde foi estruturado sobre a lógica de que a conservaçã da floresta amazônica só ocorreria caso a floresta passasse a ter valor econômico em um grau capaz de competir com a rentabilidade de atividades ilegais degradadoras dos espaços florestais, como o desmatamento ilegal, a expansã desorganizada da criaçã de gado e do plantio de soja sobre áreas não destinadas ou protegidas. Para tanto, o Programa foi concebido em seis linhas de açã (SDS, 2011):

- ii. Desenho e oferta de incentivos fiscais – isençã de ICMS para produtos florestais não madeireiros;
- iii. Oferta de microcrédito para projetos sustentáveis de pequena escala;
- iv. Assistênci técnica para produtos nativos em pequenos módulos rurais;
- v. Preço mínimo para produtos nativos;



- vi. Garantia de mercado para o pequeno produtor
- vii. Promoção de acesso a mercados de consumo.



Figura 12 - Área de abrangência do modelo Zona Franca na Amazônia

Fonte: SUFRAMA, 2017. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/abrangencia>

Para os fins de análise desta pesquisa, é possível constatar por meio da enumeração das linhas de ação do Programa, a ideia subjacente de primazia dos instrumentos de viés econômico para promoção da conservação florestal no estado do Amazonas por meio da Zona Franca Verde e a exploração orientada da indústria extrativista vegetal madeireira e não-madeireira.

Outra fala, levantada durante a pesquisa, que corrobora a percepção anterior, é o diagnóstico do então Diretor do INPA (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia), em 2011, Adalberto Val, sobre o papel da Zona Franca de Manaus no desenvolvimento e conservação ambiental da região por meio da exploração econômica da floresta:

A Zona Franca de Manaus é um dos modelos de desenvolvimento mais importantes adotados no País por proporcionar inclusão social em uma área que estava completamente afastada do processo de desenvolvimento regional e criar instrumentos para restringir a destruição ambiental [...], porém, para que isso ocorra, cabe a cada um de nós investir no futuro. Na Amazônia, o futuro são as nossas crianças, por isso a nossa floresta não pode ser desmatada, e a Zona Franca tem um papel extremamente importante, porque é esse modelo que vai permitir a produção dos meios para a exploração dos produtos e os processos que estão no coração da floresta com a finalidade da inclusão social e geração de renda (FUNCAPI, 2011, p. 12).

A separação ocorrida entre órgãos de comando e controle e de fomento, para a adoção de instrumentos econômicos voltados à gestão florestal nativa no estado do Amazonas, também fica patente com a sinalização da vinculação do Instituto de Proteção do estado do Amazonas (Ipaam) à SDS, a partir de 2003. A partir daquele ano, o IPAAM tornou-se responsável pelo licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental estadual.

Em 2005, a Lei estadual nº 2.985/2005 instituiu o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAAM), composto por posto por 49 instituições, sendo 19 entidades estaduais governamentais, 6 entidades federais, 1 entidade municipal e 22 representantes da sociedade civil e 1 autoridade ambiental (SEMA - AM, 2017).

Ao CEMAAM foram atribuídas as funções de proposição de diretrizes e planos voltados para a gestão ambiental estadual, expedição de resoluções para normatização da exploração dos recursos naturais no estado e análise de recursos de autos de infração ambiental. Desde a sua criação, o CEMAAM aprovou 17 resoluções, das quais, 15 voltadas para a gestão de atividades econômicas relacionadas à recursos ambientais, sendo 10 voltadas especificamente para a gestão florestal de produtos madeireiros e não madeireiros (SEMA-AM, 2017<sup>58</sup>).

Em 2007, como já mencionado anteriormente, a publicação da Lei da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas (Lei nº 3.135/2007) consolidou o novo direcionamento da política florestal do estado, ao indicar em seu art.2, incisos, I, II, V, VI, IX e XIV, a forte ligação existente entre floresta, economia e agenda de desenvolvimento do estado, conforme transcrição abaixo:

Art. 2º São objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas:

I - a criação de **instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais**, para a promoção dos objetivos, diretrizes, ações e programas previstos nesta Lei;

II - o fomento e a criação de **instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED), energia limpa (EL), e de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Protocolo de Quioto - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou outros;**

(...)

---

58 Balanço temático e quantificação das resoluções realizados pela autora.

V - o estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, mediante incentivos de natureza financeira e não financeira;

VI - a orientação, o fomento e a regulação, no âmbito estadual, da operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL e de outros projetos de redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e/ou de redução de emissões de desmatamento (RED) dentro do Estado do Amazonas, inclusive perante a Autoridade Nacional Designada ou quaisquer outras entidades decisórias competentes;

(...)

IX - a instituição de selos de certificação às entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos no âmbito das mudanças climáticas, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável no Estado do Amazonas;

(...)

XIV - a instituição, no âmbito do Zoneamento Econômico Ecológico, de indicadores ou zonas que apresentem áreas de maior vulnerabilidade às mudanças climáticas (Lei Ordinária nº 3.135/207, de 05 de julho de 2007).

Ainda em 2007, conforme narrado por Villarroel (2012) e Amazonas (2010), o estabelecimento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas (SEUC), com forte direcionamento para a criação de Reservas Extrativistas (RESEXs) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), deu prosseguimento à consolidação de uma agenda de convergência entre o binômio desenvolvimento econômico – conservação florestal, uma vez que a modalidade de unidades de conservação priorizadas permitiam a exploração de parte dos recursos ambientais do estado.

A Lei Delegada nº 66/2007 criou, dentro da SDS, uma Secretaria Executiva Adjunta de Florestas e Extrativismo (SEAFE) especificamente para a formulação de políticas de uso sustentável dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros. Entretanto, a Lei Delegada nº 84/2007, do mesmo período, também indicava ser competência da Secretaria de Estado de Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural (SEPROR), a elaboração e implementação da política florestal no Amazonas. Isso sinaliza a existência de sobreposição de competências entre as duas agências de governo e um potencial ponto de disputa de espaço político (*policy venue*) de atuação entre a SEAFE e a SEPROR (IDESAM, 2013).

No mesmo período, a Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas (Afloram) foi extinta e suas atividades e corpo técnico foram integrados ao

Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM), autarquia vinculada a SEPROR, como forma de aproximar as atividades de manejo florestal nativo a outras atividades produtivas de uso da terra, em especial a pecuária e a fruticultura associada. A mesma tentativa de associação da atividade florestal com a agropecuária verde é observada por meio da mudança do nome e objetivos da Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas – (AGROAMAZON), que a partir da Lei delegada nº 118, de 18 de maio de 2007, passou a denominar-se Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS), permanecendo vinculada a SEPROR. Em 2010, a ADS também passou a ser o órgão gestor das concessões de florestas nativas no estado.

Em 2007, foi estabelecido um dos maiores programas de pagamento por serviços ambientais do estado, o Programa Bolsa Floresta (PBF). O PBF foi criado pela SDS (Lei Estadual nº3.135/2007) com o objetivo de promover o pagamento de um auxílio periódico a populações tradicionais e rurais residentes em UCs para a manutenção de serviços ambientais como a conservação de florestas, igarapés e rios, além de reduzir as emissões carbono oriundas do desmatamento nessas áreas. O Programa deveria estimular a inclusão econômica dessas populações e fazer com que elas se percebessem como ‘guardiães da floresta’ (FAS, 2011). Posteriormente, em 2008, a gestão do Programa foi descentralizada para a Fundação Amazônia Sustentável (FAS<sup>59</sup>) (VILLARROEL, 2012).

O PBF teve seu escopo ampliado posteriormente para 4 subprogramas: **I)** Bolsa Floresta Família, direcionado a famílias chefiadas por mulheres que assumissem o compromisso de não desmatar sua área de habitação; **II)** Bolsa Floresta Associação, direcionado à estruturação e manutenção de associação de moradores nas comunidades para promover a organização social entorno de projetos de desenvolvimento sustentável local; **III)** Bolsa Floresta Renda, destinado ao fomento de cadeias produtivas florestais geridas por populações rurais e; **IV)** Bolsa Floresta Social, destinado a investimentos de infraestrutura de educação, comunicação, transporte e saúde nas comunidades apoiadas pelo programa-guarda chuva (SDS, 2008).

---

59 A Fundação Amazonas Sustentável (FAS) é uma ONG criada em 8 de fevereiro de 2008, pelo Banco Bradesco em parceria com o Governo do Estado do Amazonas. Nos anos posteriores, passou a agregar novos financiadores como a Coca-Cola Brasil (2009), o Fundo Amazônia (2010) e a Samsung (2010).

Além disso, como já apontado em pesquisa anterior (VILLARROEL, p. 123, 2012), o fato do Governo do Amazonas à época não dispor de recursos humanos e financeiros suficientes para a condução dos projetos sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável Estadual (SDS/AM), abriu as portas do estado para parcerias com diversas ONGs e instituições de pesquisa de origem estrangeira, tais como a o WWF, KFW e Fundação Gordon and Betty Moore; todas partidárias de ideias favoráveis à adoção de instrumentos econômicos para a promoção da conservação florestal nativa, o que ampliou o trânsito dessas ideias no âmbito da burocracia e dos altos escalões do governo do estado.

Ao mesmo tempo, ainda que esse tipo de alternativa para financiamento da política florestal estadual tenha tido sucesso inicialmente, também teve um efeito deletério nos anos seguintes, ao tornar precário o comprometimento de recursos orçamentários para a condução de políticas florestais baseadas em instrumentos econômicos. Isso se observa no abandono e no desmonte das estruturas institucionais criadas para a agenda da conservação florestal nativa no estado nos governos seguintes ao de Eduardo Braga, após o ano de 2010.

Essa percepção é reforçada pelos próprios achados de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas Estadual do Amazonas sobre a política de conservação do estado:

Da falta de autonomia financeira do até a questão fundiária, a resolução dos problemas passa pela decisão e o compromisso do Estado em mudar o atual quadro onde o órgão gestor tem alta dependência de recursos externos. A maior consequência é que quando os programas de cooperação ficam sem doares, as ações são canceladas ou adiadas, a exemplo do que ocorreu em 2011, quando os bolsistas e consultores dos subprogramas não tiveram seus contratos renovados e o programa ficou praticamente sem recursos humanos para implementação das ações (TCE-AM, 2012, p.22).

Ainda na mesma linha, autores como Minori e Coutinho (2009) e Silva (2015) reforçam a crítica de que a elaboração de programas governamentais com viés ambiental-produtivo, como o ZFV no Amazonas e o SISA no Acre, consolida o isolamento técnico-burocrático da alta administração dos governos estaduais, não dialogando com a sociedade e com o setor produtivo, inviabilizando os programas pela sua falta de conexão com as dificuldades reais de implementação.

Em outubro de 2009, a publicação da Instrução Normativa Estadual nº001/2009, passou a dispor sobre a apresentação e monitoramento dos planos de manejo florestal sustentável em áreas de floresta nativa dentro de unidades de

conservação de uso sustentável, constituindo um marco de convergência entre a agenda de ampliação de áreas protegidas e de fomento a cadeia produtiva florestal do estado.

Em 2010, ainda sob reflexo do movimento de mudança das ideias iniciado em 2002/2003, o governo do Amazonas deu início à construção de uma Política Estadual de Valorização dos Serviços Ambientais, em conjunto com o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Serviços Ambientais e Energia (FAMC). Por meio da Política de Valorização, o governo estadual buscou elaborar uma proposta de lei de serviços ambientais que permitisse o fortalecimento da economia por meio da aceleração do Polo industrial de Manaus (PIM), baseado na oferta de venda e compensação de serviços ambientais oferecidos pela floresta e reafirmação do PZFBV como grande estratégia orientadora da atuação do estado do Amazonas na interface conservação-desenvolvimento.

Após cinco anos parada na Assembleia Legislativa de Manaus por falta de interesse político do Poder Executivo, em 2015, a Lei de Serviços Ambientais foi aprovada (Lei nº 4.266/15), carecendo de diversas regulações específicas para o seu pleno funcionamento até o ano de 2018. Isso demonstra uma perda de vigor da política florestal com base em incentivos econômicos no estado, em comparação com estados como o Acre, por exemplo, que desde 2012 já tem usufruído da captação de recursos por meio de projetos de REDD+ com parceiras internacionais, como a Alemanha (BACELLAR, 2016).

Ainda que os programas Bolsa Floresta e Zona Franca Verde tenham permanecido como programas-vitrine da agenda ambiental do estado do Amazonas dos governos de Omar Aziz (2010-2014), José Melo (2014-2017), Davi Almeida (2017) e Amazonino Mendes (2017- atual), a percepção de vários atores governamentais e não-governamentais é de que a partir da reforma administrativa, empreendida pelo governo de Melo em 2014, inclusive com a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e forte corte orçamentário na área ambiental, o estado do Amazonas abandonou sua trajetória de desenvolvimento sustentável baseado na valorização econômica das florestas nativas (FARIAS, 2015) .

Também pode-se argumentar que a alta dependência do estado do Amazonas do funcionamento do modelo produtivo regional baseado na Zona Franca e a debilidade de um crescimento sustentado baseado em um modelo de economia com

mais de 50 anos têm levado os gestores do estado do Amazonas a ver a floresta como uma nova possibilidade de inclusão social e mobilização econômica, como demonstra a proposição de uma Matriz Econômica Ambiental<sup>60</sup> para o estado, construída no período de 2015 a 2017, ainda que com o arrefecimento da agenda da economia florestal nos últimos governos.

Embora com uma menor força de mobilização política nos últimos anos, a defesa da Matriz pelo Secretário de Meio Ambiente, Ademir Stroski, sinaliza que a mudança de imagem da floresta como uma ativo ambiental de desenvolvimento para o estado tende a ser uma constante nas próximas décadas, apesar das incertezas quanto a capacidade material do aparato estatal de manter e fomentar essa imagem como diretriz de política de Estado:

Percebemos que era necessário um arcabouço jurídico que garantisse não só a tranquilidade de quem vem investir, mas também todas as salvaguardas e a proteção aos recursos naturais. [...] "A matriz fortalece a atividade produtiva no meio rural, com emprego e renda, e a valorização da floresta em pé, porque este é o perfil do Estado [...] A intenção não é deixar de lado a Zona Franca de Manaus, que hoje é o grande motor da economia estadual, mas levar desenvolvimento aos demais 61 municípios do Amazonas (FSP, 2017. Discurso do Secretário da SEMA por ocasião do lançamento da Matriz Econômica Ambiental do estado do Amazonas).

A constatação anterior é reforçada pelo discurso do então Governador do Amazonas José Melo, em 2017: "Primeiro, a Zona Franca de Manaus é muito importante para nós, mas ela precisa de um irmãozinho para que tenhamos um modelo econômico mais equilibrado. É aí que entra a Matriz, com uma proposta de exploração sustentável de todos os recursos que a natureza nos deu" (GUERRA, 2017).

O caso do Amazonas demonstra que assistimos a uma mudança claramente caracterizada como um Equilíbrio Pontuado, no qual as novas ideias e instituições (nascidas durante o período de Braga à frente do governo do estado) tendem a permanecer. Contudo, a falta de estrutura física e orçamentária, a SEMA e o IPAAM, por exemplo compartilhando a mesma estrutura limitada da Secretária Estadual de Meio Ambiente, com reduzido corpo técnico<sup>61</sup>, impõe restrições para que as ideias favoráveis à adoção de instrumentos econômicos na agenda florestal no estado possam ser materializadas em mais políticas e ações.

---

60 Baseada no estímulo a piscicultura e fruticultura de produtos regionais, pesquisa científica de produtos madeireiros e não-madeireiros da Floresta Amazônica e na recuperação da Rodovia BR-319.  
61 Diagnóstico do relatório da CI sobre a capacidade técnica operativa do estado do Amazonas para a implementação de políticas florestais, como o CAR (IC, 2016).

A linha do tempo abaixo (Figura 13) sintetiza os marcos de mudança institucional identificados no estado do Amazonas, no período de 2000 a 2017, que apontam para uma mudança na imagem de política pública florestal.

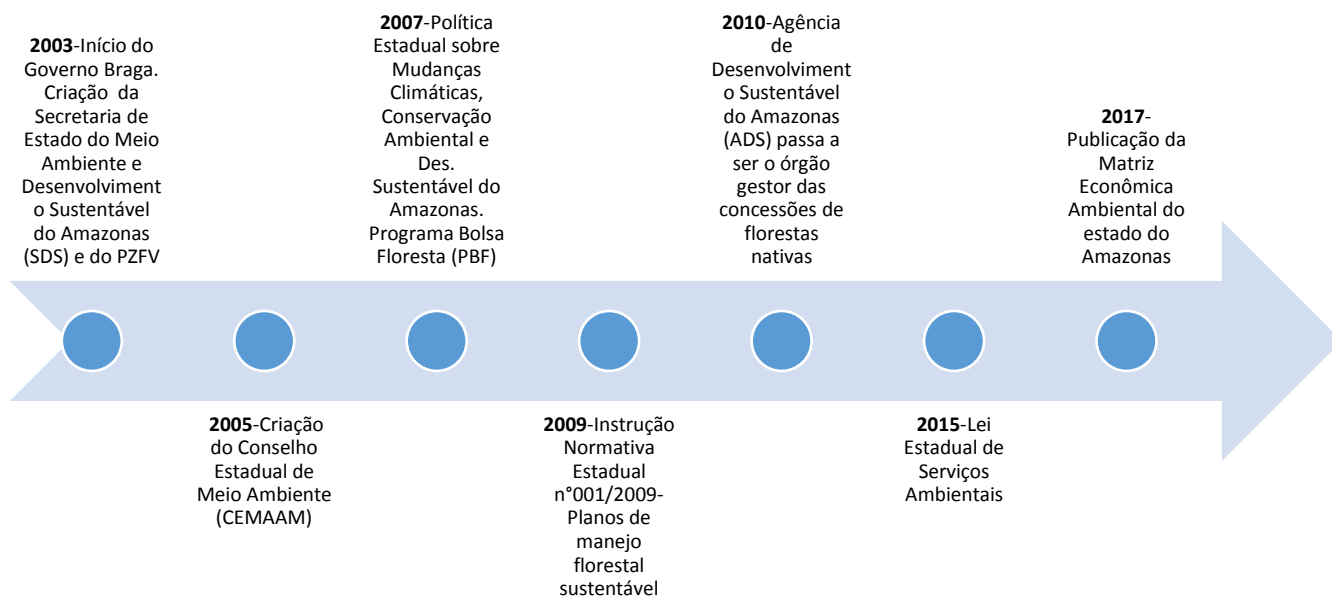


Figura 13 - Marcos de mudança institucional no estado do Amazonas no período de 2003 a 2017

#### 4.4 CONVERGENCIA DOS ACHADOS NOS ESTADOS COM AS CATEGORIAS ANALÍTICAS ADOTADAS SEGUNDO O PAA

De acordo com Van Tatenhove *et al.* (2000) e Liefferink (2006), a institucionalização de políticas, como um processo de estruturação e estabilização de arranjos políticos, ocorre por meio da interação entre agentes e mudanças estruturais, conformando o que Baumgartner e Jones (2012) denominaram de situações de equilíbrio pontuado.

Ao resgatar os elementos de análise do arranjo político florestal, entendido como a materialização da mudança institucional, em cada um dos estados analisados, foi possível perceber justamente um movimento de estabilização daquelas políticas florestais sob uma nova organização política, com novos atores, instituições e aparato legal.



Dessa forma, o processo de modernização<sup>62</sup> das políticas florestais dos estados analisados, por meio do trânsito de ideias e da mudança da imagem de política pública, a partir do resgate da história mais recente da política florestal, permitiu a identificação dos gatilhos da recente mudança institucional nas políticas florestais. Esses gatilhos do ‘terremoto da mudança’ permitiram a atuação de empreendedores políticos (atores) para a estruturação de aparatos institucionais (regras do jogo e instituições) mais favoráveis ao desenvolvimento e a implementação de instrumentos econômicos de gestão florestal (instrumentos construídos por meio de novas imagens).

O ‘terremoto’ institucional de mudança da política florestal no Estado do Mato Grosso é mais recente do que o do Acre. O fenômeno de ampliação da velocidade de exploração de uso da terra no Mato Grosso remonta apenas ao início da década de 1990 (Machado, 2011) e daí também os debates sobre a aparente dicotomia ambiente X desenvolvimento.

Como aponta Santos (2011), a assinatura do Pacto Federativo para a Gestão Florestal Descentralizada e a realização da ‘Operação Curupira’ da Polícia Federal para desmantelamento da rede de grilagem e desmatamento no estado, em 2005, foram os principais elementos de perturbação e mudança nos rumos da política florestal de Mato Grosso. Pode-se considerar, portanto que eles foram o ‘gatilho’ para a mudança de visão sobre o papel da política florestal para o desenvolvimento, que se aprofunda em 2007.

Assim como no caso do Estado do Acre, a ocorrência de uma transformação na imagem da política pública florestal como uma agenda de desenvolvimento ganha maior força com a eleição de Blairo Maggi, representante e empresário do agronegócio, em 2002. Ele influenciou uma estratégia de mitigação da imagem negativa do agronegócio mato-grossense como fator de destruição ambiental.

Em 2005, o estado do Mato Grosso, sob o governo de Maggi, criou a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato com a principal tarefa de alinhar políticas agrícolas com o combate ao desmatamento ilegal. Tal inovação foi fruto de uma tentativa de conciliação entre a meta de consolidar o estado como grande produtor agroexportador e a demanda social e política para promoção do uso mais ‘sustentável’

---

62 Modernização entendida conforme os preceitos de Van Tatenhoven *et al.* (2000) como a ocorrência e consolidação de mudanças estruturais no campo da política pública estudada.

dos ativos florestais no estado. Contribuiu para isso a pressão do setor produtivo, como por exemplo o movimento da ‘moratória da soja’<sup>63</sup>.

A aplicação de regime diferenciado de ICMS cobrado sobre produtos agrícolas produzidos com técnicas ambientalmente mais favoráveis, a estruturação de um sistema de registro de ativos ambientais para transação sob os regramentos do Código Florestal, nomeadamente as cotas de reserva ambiental (CRA), e a criação do Sistema Estadual de REDD+ foram as principais medidas que indicaram um redirecionamento da gestão florestal do Mato Grosso, que passou de uma vertente puramente de comando e controle para uma abordagem de incentivos econômicos.

Pode-se dizer que a mudança paradigmática de concepção e implementação de uma política florestal com forte apelo em instrumentos econômicos, no caso do Acre, emergiu com a eleição de Jorge Viana para governador, em 1999, com a implementação de seu programa de “Governo da Floresta”. A principal premissa desse programa era a de que a valorização da floresta era uma pré-condição para a sua proteção (HUMBERTO e NETO, 2012).

Uma vez que o Acre é um estado predominantemente florestal, o caminho para superação de seus problemas econômicos e sociais passaria necessariamente por uma nova forma de abordar a questão florestal. Claramente, trata-se de um ‘gatilho’ para a mudança de imagem da política florestal de mera agenda de combate ao desmatamento para uma abordagem mais complexa da floresta como componente de desenvolvimento.

Há ainda uma outra abordagem que credita a mudança da imagem da política florestal à necessidade do candidato Viana de ganhar espaço entre os eleitores da região rural, como forma de se contrapor às antigas elites políticas do Estado, que tinham a sua base eleitoral junto à população urbana.

Uma vez reduzidas as taxas de desmatamento no estado, ao final da década de 2010, colocou-se o desafio de controlar e superar as taxas de desmatamento em áreas de produção familiar. Contudo, o portfólio de ações da política florestal estadual assumiu abordagens ambíguas de conservação/utilização de recursos florestais. Foram criadas duas grandes reservas extrativistas, Juruá e Chico Mendes. Entretanto,

---

63 Pacto realizado em 2006 entre grandes empresas produtoras de soja, ONGs e governos federal e estaduais para adoção de medidas de combate ao desmatamento em regiões produtoras da Amazônia. Uma das principais medidas do pacto consistia na não comercialização de soja produzida em áreas de desmatamento ilegal.

por falta de recursos e apoio, as reservas não foram alternativas de uso econômico dos recursos florestais para as populações interessadas. O imaginário da ‘conservação’ como alternativa para as florestas passou a ser cada vez mais questionado no estado desde então.

A manutenção do mesmo grupo político dos irmãos Viana no governo do Estado do Acre por mais de 20 anos parece ter sido um elemento decisivo para que o choque inicial de mudança do paradigma florestal do Estado de puramente ambiental para que o conservacionismo desenvolvimentista tenha se tornado o novo possível ponto de equilíbrio da política florestal estadual.

Assim como no caso dos estados do Acre e do Mato Grosso, o Amazonas passou, a partir da década de 2000, por uma mudança na sua política florestal, sobretudo com a criação de numerosas unidades de conservação de uso sustentável e a introdução do Programa Zona Franca Verde (PZFV)<sup>64</sup>. Como apontam Villarroel e Toni (2012), a janela de oportunidade para a criação dessas unidades e outras medidas de dinamização da política florestal nativa surgiu a partir de 2003.

O próprio Governo do Estado do Amazonas (AMAZONAS, 2010) reconheceu o caráter pioneiro do PZFV na gestão das florestas nativas e na condução de um projeto de desenvolvimento regional para o Amazonas:

O Amazonas é um Estado pioneiro em termos de políticas públicas voltadas ao bem-estar da população amazonense em conjunto com conservação das suas florestas. Um marco muito importante nesse sentido foi a criação do Programa Zona Franca Verde, que possui a missão de promover o desenvolvimento sustentável do Estado, a partir de sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária ecologicamente saudável, socialmente justa e economicamente viável (AMAZONAS, p. 1, 2010).

Isso ocorreu por conta do encontro fortuito de quatro elementos:

- a)** necessidade de combater a degradação florestal no Estado e dinamizar a agenda de desenvolvimento social atrelada às populações rurais;
- b)** necessidade de se ampliar e renovar a Zona Franca de Manaus com um ‘verniz verde’ de consciência ambiental, principal elemento de estruturação da economia regional;

---

64 A Zona Franca de Manaus se estende por uma área de dez mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus e seus arredores. Entretanto, o reflexo da operação da área de livre comércio se ampliou para outras regiões da Amazônia Ocidental, abrangendo os estados do Acre, Rondônia, Roraima e, posteriormente as cidades de Macapá e Santana, no estado do Amapá (Lei nº 8.397/1991) (SUFRAMA, 2017).

c) presença de técnicos e burocratas com expertise na conservação florestal alinhada a instrumentos econômicos (o que contribuiu para a forte mudança da imagem da política florestal no estado);

d) necessidade do candidato Eduardo Braga de construir uma nova imagem política para se diferenciar das velhas elites locais.

Resgatados os pontos de ‘gatilho’ para a mudança nos estados analisados, é possível afirmar que as mudanças no ambiente político-partidário, alterando as regras do jogo político regional, a necessidade de revitalização de atividades econômicas regionais com uma nova aparência de sustentabilidade (mudanças nos discursos oficiais) e a criação de novos espaços institucionais para políticas ambientais (mudanças de arquitetura de interação política – *policy venues*) e a busca por diferenciação identitária entre diferentes grupos políticos (atores) contribuíram para alterações da configuração do arranjo da política florestal. Esses achados aplicáveis aos três casos, também confirmam a robustez do aparato teórico do PAA ao confirmar que as quatro dimensões analíticas do arranjo político estão intimamente ligadas e são indissociáveis: a mudança em uma das dimensões, nos casos em análise, em especial no vértice do discurso (imagens) provocou uma onda de alterações com impactos em todas as outras dimensões da política florestal, elementos sumarizados nos Quadros 6, 7 e 8, abaixo, desenvolvidos para cada um dos estados:

Quadro 6 - Resumo das evidências de mudança institucional para o estado do Acre

<b>Componente do mecanismo causal</b>	<b>Expectativa de achado documental</b>	<b>Evidência identificada</b>	<b>Vértice relacionado no modelo de Liefferink (2006)</b>
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos voltados para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	Criação do IMC, da SEF e da SEDENS Instituição do CFE Ampliação das atribuições do IMAC	Distribuição de recursos de poder
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do ‘problema’ florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	Estabelecimento do “Governo da Floresta” e da agenda de pagamento por serviços ambientais no SISA	Discursos (imagens + ideias)

<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis à instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	Jorge e Tião Viana Magaly Medeiros Eufraan Amaral Carlos Edergard de Deus Dante Tavares	Atores (Empreendedores Políticos)
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	Programa Pró-Florestania ZEE-AC PDSA I e II SISA/PISA	Regras do jogo

Quadro 7 - Resumo das evidências de mudança institucional para o estado do Mato Grosso

<b>Componente do mecanismo causal</b>	<b>Expectativa de achado documental</b>	<b>Evidência identificada</b>	<b>Vértice relacionado no modelo de Liefferink (2006)</b>
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos voltados para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	Reestruturação da SEMA-MT Estabelecimento do SISFLORA PPCDQ-MT (Comitê Executivo)	Distribuição de recursos de poder
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do 'problema' florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	Estabelecimento da agenda de pagamento por serviços ambientais vinculados ao agronegócio	Discursos (imagens + ideias)
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis à instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	Blairo Maggi Pedro Taques Carlos Fávaro Alexandre Possebon	Atores (Empreendedores Políticos)
<b>Criação de instrumentos com viés econômico como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	Estratégia PCI PRODEAGRO MT Florestal – Taxa de reposição florestal Programa de Transparência Florestal Leis Ordinárias nº 9.523 e 9.502/11 e 9.878/13	Regras do jogo

Quadro 8 - Resumo das evidências de mudança institucional para o estado do Amazonas

<b>Componente do mecanismo causal</b>	<b>Expectativa de achado documental</b>	<b>Evidência identificada</b>	<b>Vértice relacionado no modelo de Liefferink (2006)</b>
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos voltados para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	Criação da SDS e do CEUC Alteração nas competências do IPAAM e do IDAM	Distribuição de recursos de poder
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do 'problema' florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	Ampliação do discurso Zona Franca Verde Ampliação do discurso do pagamento por serviços ambientais florestais	Discursos (imagens + ideias)
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis à instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	Virgílio Viana Ademir Stroski Artemísia Valle Luís Piva Eduardo Braga Kamila Amaral	Atores
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	PZFV Lei Delegada n° 84/2007 Lei n° 3.135/2007 IN n° 001/2009 Lei n° 4.266/15	Regras do jogo

#### 4.5 RESULTADOS DA MATRIZ DE ANÁLISE DOS ACHADOS DE PESQUISA PARA CADA UM DOS CASOS ANALISADOS

A Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa, construída no capítulo 2, foi aplicada à análise da dinâmica de atuação de empreendedores políticas nos estados do AC, AM e MT levando em consideração o momento 1 (PFE 1) das políticas florestais em cada estado, mudanças legislativas ou de estrutura institucional para agenda florestal, trânsito de novas ideias, identificação de pontos de ruptura da

imagem das políticas florestais (possíveis rupturas de trajetória) e momento de corte atual (PFE2). A Representação gráfica da dinâmica analisada pode ser visualizada por meio da Figura 14, a seguir:

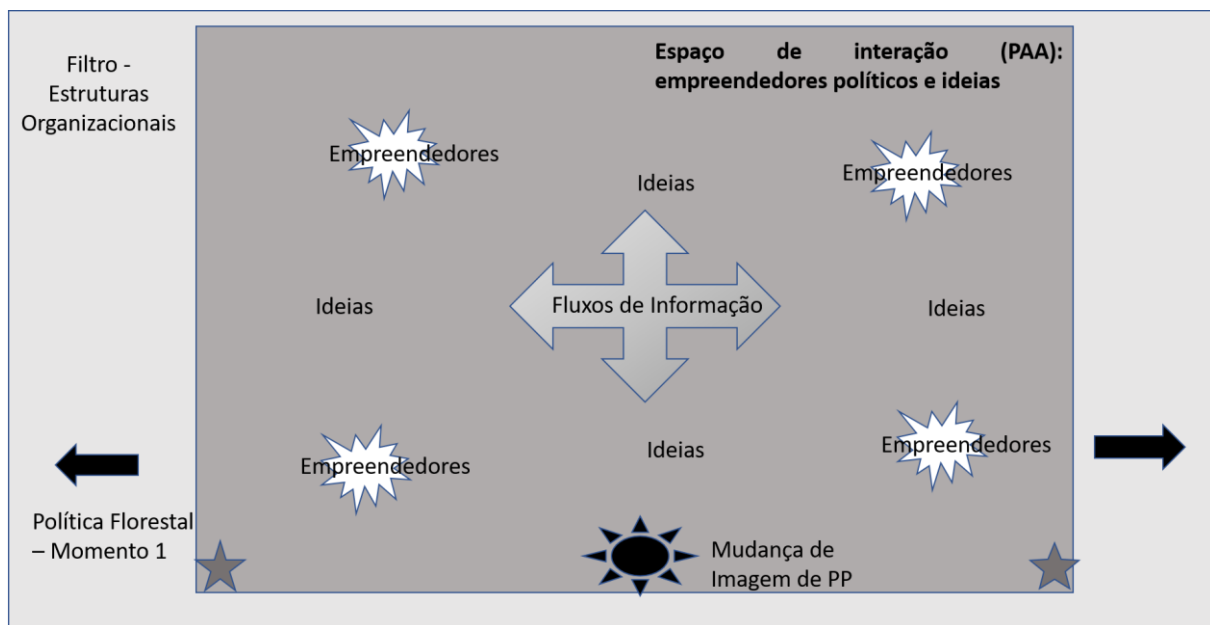


Figura 14- Representação gráfica da dinâmica espaço - tempo da política florestal

Fonte: Elaborado pela própria autora

A apresentação dos principais julgados encontrados sobre as matrizes de análise, neste capítulo, se faz necessária para que o leitor consiga realizar uma conexão entre os achados documentais encontrados e o grau de suficiência e pertinência desses achados para a sustentação da tese de ocorrência de mudança institucional nos estados do AC, AM e MT, nas últimas décadas, tendo como vetor o trânsito mais favorável de ideias e imagens de políticas florestais baseadas em instrumentos econômicos.

#### 4.5.1 Amazonas

No caso do Amazonas, as evidências levantadas e julgadas conforme resumo apresentado no Quadro 9, a seguir, permitiram concluir o pleno funcionamento do mecanismo causal apresentado na introdução do trabalho.



Quadro 9 - Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa para o estado do Amazonas

<b>Componente do mecanismo causal</b>	<b>Achado documental</b>	<b>As Evidências foram necessárias para explicar o fenômeno (+/-)?</b>	<b>As evidências foram suficientes para a ocorrência do fenômeno? (+/-)</b>	<b>Status de aceitabilidade e manutenção da hipótese formulada para a componente do mecanismo causal</b>
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos e políticas voltadas para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	++	-	As evidências passaram no teste e reforçaram a relevância da hipótese geral sem confirmá-la (distribuição de recursos de poder)
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do 'problema' florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	++	++	As evidências passaram no teste e confirmaram a hipótese, eliminando hipóteses alternativas (imagens + ideias)
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis aos instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	+	++	As evidências passaram no teste, confirmaram a hipótese e eliminaram hipóteses alternativas (atores)
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	++	++	As evidências passaram no teste, confirmaram a hipótese e eliminaram hipóteses alternativas (regras do jogo)

Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos achados de pesquisa

Embora as quatro funções do mecanismo causal tenham sido comprovadas, o peso de cada função e a ordem de ocorrências das funções na mudança institucional

e na criação de instrumentos econômicos no Amazonas foi diferente do esperado no desenho da pesquisa.

Inicialmente, a expectativa era a de que a mudança de imagem de política (**vértice do discurso**) pública tivesse se iniciado após a ascensão ao poder do grupo político de Eduardo Braga e Virgílio Viana (**vértice dos atores**), com a criação de novas instituições e organismos voltados para o desenvolvimento sustentável baseado em recursos florestais (**vértice de regras do jogo e distribuição de recursos de poder**).

Em verdade, a nova imagem de política pública foi gestada muito antes da ascensão do grupo ao poder, como mecanismo de diferenciação de grupos na disputa eleitoral estadual na campanha de 2002.

A ascensão do grupo de Braga e a atuação de Virgílio Viana abriram, sim, espaço para a atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis à adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais, como Ademir Stroski, Luís Piva e Kamila Botelho. Entretanto, no desenho inicial da pesquisa, partia-se da hipótese de que esses empreendedores técnico-políticos tivessem origem fora da máquina estatal, mas o que se verificou, na realidade, é que boa parte dele era composta por servidores de carreira do estado com formação técnica e superior na área ambiental ou correlatas, que já atuavam, de alguma forma, na agenda ambiental/florestal.

A interação desses empreendedores políticos internos do estado com ONGs apoiadoras de uma abordagem econômica da conservação florestal (**vértice dos atores**) como IDESAM pode ter intensificado a consolidação da nova imagem de política florestal no estado, mas não caracteriza um fenômeno de difusão, por reagir, essencialmente, a condições locais políticas e de demanda de projeto de desenvolvimento regional.

O teste lógico de identificação da mudança de imagem, por meio da análise de narrativas em documentos oficiais, também foi alterado, saindo de um teste *Smoking Gun* no desenho inicial (mais fraco em termo de necessidade de achado de evidência) para um teste *Doubly Decisive* (mais forte em termos de necessidade e suficiência das evidências para a confirmação do funcionamento da função de mudança de imagem e do mecanismo causal como um todo).

Assim, a presença da nova imagem já construída (**vértice do discurso**) é que abriu espaço para a atuação dos empreendedores políticos (**vértice dos atores**), alterando-se a expectativa de achado inicial da pesquisa, contudo, sem refutar a hipótese principal da relevância do papel das ideias na mudança institucional das políticas florestais no estado do Amazonas, por meio do desenho de instrumentos econômicos e a consolidação de uma nova imagem de política pública.

Portanto, neste caso, o mecanismo causal da mudança institucional e de imagem na política florestal nativa do Amazonas apresentou o seguinte comportamento, representado por meio da Figura 15:

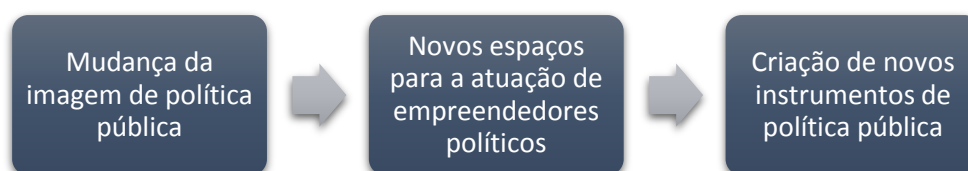


Figura 15 - Funcionamento do mecanismo causal de mudança institucional no estado do Amazonas

#### 4.5.2 Acre

No caso do estado do Acre, a análise das evidências levantadas frente ao julgamento, conforme o Quadro 10, a seguir, indicaram a ocorrência do mecanismo de causação da mudança institucional por meio das ideias de forma similar a proposta inicial de pesquisa.

Quadro 10 - Matriz de Análise dos Achados de Pesquisa para o estado do Acre

<b>Componente do mecanismo causal</b>	<b>Achado documental (+/-)</b>	<b>As Evidências foram necessárias para explicar o fenômeno (+/-)?</b>	<b>As evidências foram suficientes para a ocorrência do fenômeno? (+/-)</b>	<b>Status de aceitabilidade e manutenção da hipótese formulada para a componente do mecanismo causal</b>
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos</b>	Criação de novos órgãos e políticas voltadas para a gestão florestal no período	++	+	As evidências passaram no teste e confirmaram a hipótese,

<b>mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	compreendido entre 2000-2017.			eliminando hipóteses alternativas (recursos de poder)
<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do 'problema' florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	++	++	As evidências passaram no teste e confirmaram a hipótese, eliminando hipóteses alternativas (imagens + ideias)
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis aos instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	++	-	As evidências passaram no teste e reforçaram a relevância da hipótese geral sem confirmá-la (atores)
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e ilegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	++	++	As evidências passaram no teste e confirmaram a hipótese, eliminando hipóteses alternativas (regras do jogo)

Fonte: Elaborado pela própria autora

Assim como no Amazonas, a expressão do funcionamento das funções do mecanismo causal foi comprovada, contudo, o peso de cada função e a ordem de ocorrências das funções na mudança institucional e na criação dos instrumentos econômicos no estado do Acre comportaram-se de forma diferente do que no caso do Amazonas.

Ainda que no caso do Acre a conformação da nova imagem de política pública florestal (**vértice do discurso**) também tenha se iniciado em período anterior a entrada do grupo político dos irmãos Viana (**vértice dos atores**) no poder em 1999, é a apropriação dessa nova imagem pelo grupo político ganhador nas eleições de 1999 que inicia o processo de mudança institucional, por meio da criação de novos órgãos e novas atribuições (**vértice das regras do jogo**) dentro da máquina estatal. Essa

emergência de novos órgãos e atribuições gestaram as novas *venues shopping* para a atuação de empreendedores políticos nas políticas florestais do Acre, alterando a **distribuição dos recursos de poder** disponíveis para a mudança entre as agências de governo.

Igualmente ao fenômeno identificado no estado do Amazonas e refutando a hipótese inicial de pesquisa de que os empreendedores políticos favoráveis a adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais viriam 'de fora' do corpo técnico-político já presente no aparato estadual, no caso do Acre, encontramos empreendedores técnico-políticos (**vértice dos atores**) com origem em carreiras dentro do estado do Acre e com formação técnica e superior na área ambiental ou correlatas, como as figuras de Magaly Medeiros e Carlos Edgard.

Também a interação identificada entre esses empreendedores políticos internos do estado com ONGs apoiadoras de uma abordagem econômica da conservação florestal como o WWF e a GTA (**vértice dos atores**), no caso do Acre, contribuiu para a consolidação da nova imagem de política florestal no estado, mas não caracterizaram o funcionamento de um fenômeno de difusão de políticas, justamente por partirem de parcerias para o desenvolvimento de novas políticas e instrumentos lastreados na análise das condições e interesses locais por um projeto de desenvolvimento local de base florestal.

O teste lógico de identificação da mudança de imagem, por meio da análise de narrativas em documentos oficiais, também foi alterado como no caso do Amazonas, saindo de um teste *Smoking Gun* no desenho inicial (mais fraco em termo de necessidade de achado de evidência) para um teste *Doubly Decisive* (mais forte em termos de necessidade e suficiência das evidências para a confirmação do funcionamento da função de mudança de imagem e do mecanismo causal como um todo).

Foi também identificada alteração no menor grau de suficiência das evidências para a identificação da atuação de empreendedores políticos, por meio do mapeamento desses atores em falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos econômicos nas políticas florestais, o que transformou a previsão inicial da realização de um teste lógico *Straw in the Wind* (mais fraco em necessidade e suficiência da expectativa do achado documental) em um teste *Hoop* (mais rigoroso em necessidade de identificação dos achados documentais dessa

categoria para a confirmação da componente do mecanismo causal relacionada aos atores).

Isso posto, no caso do Acre, o mecanismo causal da mudança institucional e de imagem na política florestal nativa apresentou o seguinte comportamento, representado pela figura 16 abaixo:



Figura 16 - Funcionamento do mecanismo causal de mudança institucional no estado do Acre

#### 4.5.3 Mato Grosso

A análise das evidências de ocorrência do mecanismo causal de mudança institucional no caso do estado do Mato Grosso frente ao julgamento conforme o Quadro 11, a seguir, foi a que mais trouxe discrepâncias entre o funcionamento do mecanismo hipotético e a sua real expressão, não sendo possível afirmar a ocorrência do mecanismo de causação da mudança institucional por meio das ideias de forma integral, conforme proposta inicial da pesquisa.

Quadro 11 - Matriz de Análise dos Achados da Pesquisa para o estado do Mato Grosso

Componente do mecanismo causal	Achado documental	Evidência foi necessária para explicar o fenômeno (+/-)?	Evidência foi suficiente para a ocorrência do fenômeno? (+/-)	Status de aceitabilidade e manutenção da hipótese formulada para a componente do mecanismo causal
<b>Mudança institucional provocada pela ascensão de grupos técnico-políticos mais favoráveis a uma abordagem econômica em política florestal.</b>	Criação de novos órgãos e políticas voltadas para a gestão florestal no período compreendido entre 2000-2017.	+	--	As evidências falharam no teste, enfraquecendo a hipótese sem negá-la (distribuição de recursos de poder)

<b>Mudança da imagem de política pública florestal, de uma agenda apenas ambiental para uma agenda de desenvolvimento local.</b>	Identificação de mudanças na narrativa de apresentação do 'problema' florestal em documentos de governo e comunicações políticas dos estados analisados	++	++	As evidências passaram no teste, confirmando a hipótese e eliminando as hipóteses alternativas (imagens + ideias)
<b>Atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis aos instrumentos econômicos em políticas florestais ('pet ideas')</b>	Identificação de atores recorrentes nas falas e documentos institucionais, defendendo a adoção de instrumentos com viés econômico nas políticas florestais estaduais.	--	--	As evidências passaram no teste, afirmando a hipótese sem confirmá-la (atores)
<b>Criação de instrumentos com viés econômicos como carro-chefe da política florestal estadual</b>	Criação de instrumentos legais e infralegais (planos e programas de governo) que valorizem a adoção de ferramentas com viés econômico na política florestal.	+	+	As evidências passaram no teste, confirmando a hipótese e eliminando as hipóteses alternativas (regras do jogo)

Fonte: Elaborado pela própria autora

A expressão do funcionamento das quatro funções do mecanismo causal foi comprovada de forma mais branda no caso mato-grossense, em especial a dimensão relacionada a alteração na distribuição de **recursos de poder**, por meio da criação de novos órgãos voltados para a agenda florestal nativa.

Dado o claro interesse do governo estadual em conferir a agenda produtiva agropecuária uma nova roupagem de probidade ambiental e social, o que se assistiu naquele estado, na verdade, apesar da elaboração da Estratégia PCI e do desenvolvimento do PPCDQ-MT, foi a aplicação de um verniz de conservação florestal nativa às políticas e agendas de governo vinculadas às atividades agroprodutivas, o que enfraquece a ocorrência de uma possível mudança institucional radical que idealmente teria aberto espaço para a atuação de novos empreendedores políticos.

No caso do Mato Grosso também a conformação da nova imagem de política pública florestal atrelada a agenda agropecuária (**vértice do discurso**) só aparece no

segundo mandato do Governador Blairo Maggi, após a ocorrência de um evento focalizado de corrupção, o que reforça, nesse ponto, a percepção de que a nova imagem de política florestal foi gestada dentro da própria máquina do estado como estratégia de justificativa da principal atividade produtiva do estado, não se buscando uma nova agenda de desenvolvimento, mas uma atualização ambientalmente correta de um projeto de desenvolvimento regional em curso.

Entretanto, o achado anterior ao invés de reduzir o papel de relevância dos instrumentos econômicos na agenda florestal atrelada ao uso da terra, reforça o porquê da emergência e consolidação desse tipo de instrumento em políticas florestais naquele estado (**vértice de regras do jogo**).

Da mesma forma, similar ao fenômeno identificado no estado do Amazonas e, refutando a hipótese inicial de pesquisa de que os empreendedores políticos favoráveis a adoção de instrumentos econômicos em políticas florestais viriam 'de fora' do corpo técnico-político já presente no aparato estadual, no caso do Mato Grosso, encontramos empreendedores técnico-políticos (**vértice dos atores**) com origem fora do estado, mas que já compunham o corpo técnico-político no momento da mudança de imagem, uma vez que foram empreendedores políticos já recrutados anteriormente no primeiro governo Maggi com forte formação técnica e experiência no assessoramento de agendas ligadas ao agronegócio, como no caso de Carlos Fávaro e Alexandre Possebon. Ao mesmo tempo, deve-se ressaltar a necessidade de atuação de atores técnicos da burocracia de carreira do estado do Mato Grosso, como Domingos Sávio, no exercício de alteração de regras do jogo e reformulação do papel desempenhado pela SEMA no estado.

Como nos casos do Amazonas e do Acre, foi identificado forte intercâmbio dos empreendedores políticos internos do estado mato-grossense com ONGs, no caso o ICV (**vértice atores**). Contudo, mais uma vez, ainda que essa interação tenha servido para consolidar uma imagem de política florestal/produtiva no estado (**vértice do discurso**), ela essencialmente respondeu a uma necessidade local de justificativa de construção de projeto de desenvolvimento local baseado no uso da terra.

Foi também identificada alteração na maior necessidade de evidências para a identificação da mudança da imagem de política florestal de uma agenda ambiental para uma agenda de desenvolvimento local, o que implicou na mudança do teste



lógico da componente direcionada aos discursos de um teste *Smoking Gun* para um teste *Double Decisive*.

Foi necessário ainda, o aumento no nível de rigor para o julgamento do quesito 'necessidade das evidências' para a identificação da atuação de empreendedores políticos detentores de ideias favoráveis a adoção de instrumentos econômicos (dimensão atores), o que implicou a transformação do teste lógico dessa componente da categoria *Straw in the Wind* para um teste *Hoop*.

Isso posto, no caso do estado do Mato Grosso, o mecanismo causal da mudança institucional e da mudança de imagem na política florestal nativa/de uso da terra apresentou o seguinte comportamento, representado pela Figura 17:

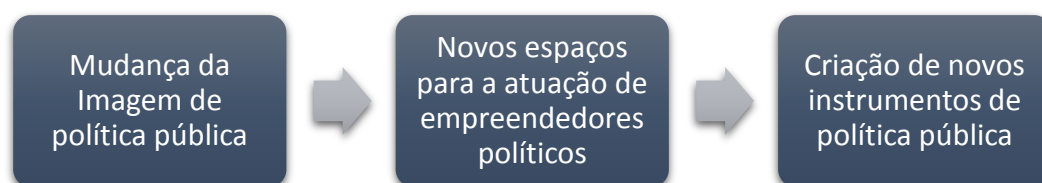


Figura 17 - Funcionamento do mecanismo causal de mudança institucional no estado do Mato Grosso

Da análise do comportamento do mecanismo causal proposto inicialmente sobre o papel das ideias e dos empreendedores políticos em mudanças de imagem e políticas florestais nos três estudos de caso conduzidos, identifiquei aderência da proposição teórica à realidade, ainda que com diversas nuances, o que não invalida o modelo inicial proposto, mas requer a sua modulação para aceitação como um modelo teórico válido para explicar possíveis mudanças em políticas por meio de exercícios criativos de soluções de política pública.

Neste capítulo, foram resgatadas e reconstruídas as principais discussões relativas a políticas ambientais e florestais ocorridas nos estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso que me levaram a identificar a ocorrência de mudanças institucionais por meio da alteração da imagem da política florestal nesses estados, sobretudo no período de 2000 a 2010. Foi dada especial atenção às mudanças de legislações e à criação de novas políticas e programas e instituições governamentais, elementos esses que se apresentaram como as principais inovações políticas surgidas naquelas jurisdições, a partir da intensificação do trânsito de ideias mais favoráveis à adoção

de instrumentos econômicos como ferramentas de promoção do desenvolvimento local atrelado à conservação de florestas nativas.

No próximo capítulo, explorei, de forma inicial, a possível ligação existente entre o exercício de criatividade política por meio da adoção de novos instrumentos de políticas florestais e seus impactos na mudança dos níveis de desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos estados do AC, AM e MT.

## 5 DISCURSO E PRÁTICA: QUAL É A REALIDADE?

O objetivo deste capítulo é avaliar, ainda que de forma preliminar, se as políticas florestais identificadas como inovadoras, baseadas em instrumentos econômicos, lograram produzir mudanças na situação econômico-social e ambiental nos estados analisados ou se apenas permaneceram como elementos de discurso de governo. Busquei avaliar também a dimensão de distribuição de 'recursos de poder', representada pela dotação orçamentária<sup>65</sup>, ao longo do período temporal estudado. Esta análise é feita por meio de indicadores de monitoramento e avaliação produzidos pelos governos estaduais e federal.

A observação de indicadores reais do quadro socioeconômico e ambiental dos estados analisados também é um exercício adicional relevante para compreender o contexto do novo equilíbrio pontuado das políticas florestais estudadas, reforçando o papel da variável 'contexto' em exercícios de mudança institucional por meio das ideias e da alteração de imagens de políticas públicas.

Dessa forma, apresentei um exercício de análise de indicadores gerais de políticas públicas ambientais, como o IDHM dos estados analisados, evolução da dotação orçamentária da agenda de florestas nativas, índice de Gini e indicadores ambientais/florestais na tentativa de verificar se a mudança institucional, provocada pela ascensão de instrumentos econômicos em políticas florestais nos estados do AC, MT e AM, nas últimas décadas, foi capaz de provocar alterações nos níveis de desenvolvimento socioeconômico ambiental no mesmo período.

### 5.1.1 Indicadores Orçamentários e Econômicos

Dado o caráter transversal e amplo de políticas como a Estratégia PCI, o Programa ZFV, o PDSA II e o SISA, e sua alta ligação com as principais atividades econômicas dos estados estudados, seria esperado que, caso essas políticas fossem

---

<sup>65</sup> Ainda que existam outras fontes de recurso extragovernamental para a condução as políticas estudadas na tese, optei aqui pela análise do orçamento oficial por ser o meu foco de estudo as mudanças no âmbito do aparato estatal.

efetivas em suas propostas, elas seriam capazes de provocar alterações em grandes indicadores econômico-sociais e ambientais ao longo do tempo.

Em resgate aos estudos originais que aplicaram o modelo PET, True, Jones e Baumgartner (2007), Dunn (1988) e Jordan (2003) apontam que as decisões de alocação do orçamento público são, em sua maioria, incrementais ou estáticas, sendo as grandes mudanças, ocorrências pontuais, normalmente provocadas por alterações nas agendas de políticas públicas e de mudança no processo cognitivo de decisão (eleições/eventos focalizados de mobilização da opinião pública/empreendedorismo político).

Ainda que o comportamento da dotação orçamentária de uma determinada política pública não possa indicar a efetividade de determinada ação estatal ou sua eficácia, ele é marcador importante para compreender a distribuição de recursos de poder e a relevância atribuída pela lógica burocrática ao tema ambiental/florestal ao longo do período estudado.

Para fins de padronização da análise entre os estados do AM (Figura 18), AC (Figura 19) e MT (Figura 20), o corte temporal do comportamento orçamentário (dotação) para a agenda florestal/ambiental adotado foi o do período de 2010 a 2017, por ser essa a janela temporal que apresentava a totalidade de dados disponíveis para os três estados e também por ser o período identificado de maior dinâmica política na mudança de imagem das políticas florestais naqueles estados.

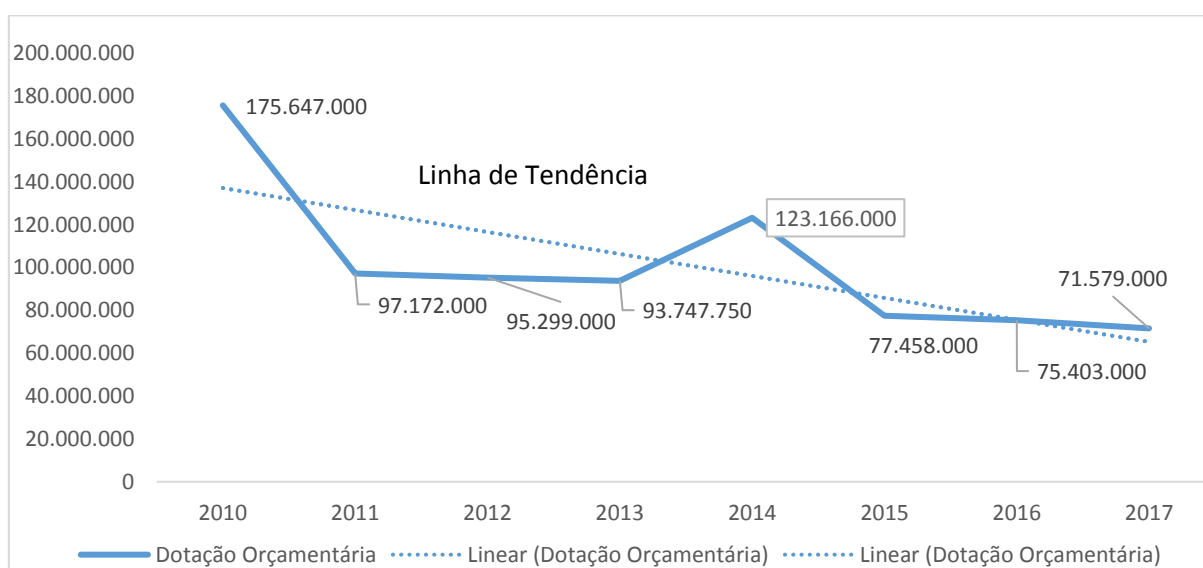


Figura 18 - Dotação orçamentária (em milhões de reais) para políticas públicas relacionadas a agenda de florestas nativas no estado do Amazonas no período de 2010 a 2017

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações dos decretos anuais de dotação orçamentária disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas: <http://www.sefaz.am.gov.br/>

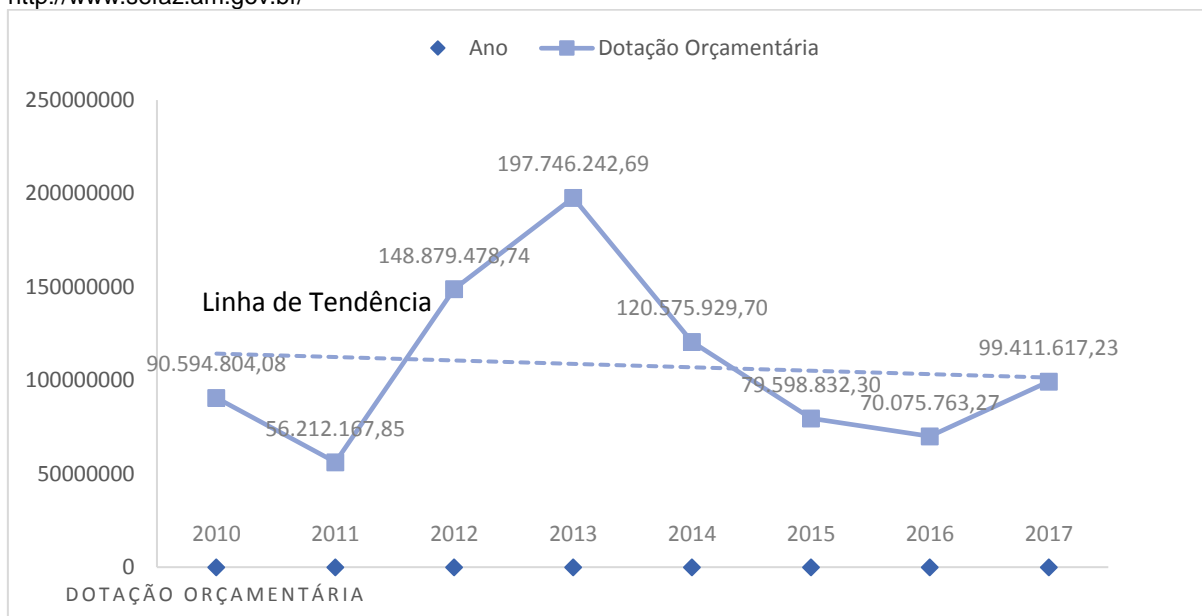


Figura 19 - Dotação orçamentária (em milhões de reais) para políticas públicas relacionadas a agenda de florestas nativas no estado do Acre no período de 2010 a 2017

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do Portal da Transparência do estado do Acre, mantido pela Secretaria de Estado de Fazenda do Acre: <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia>

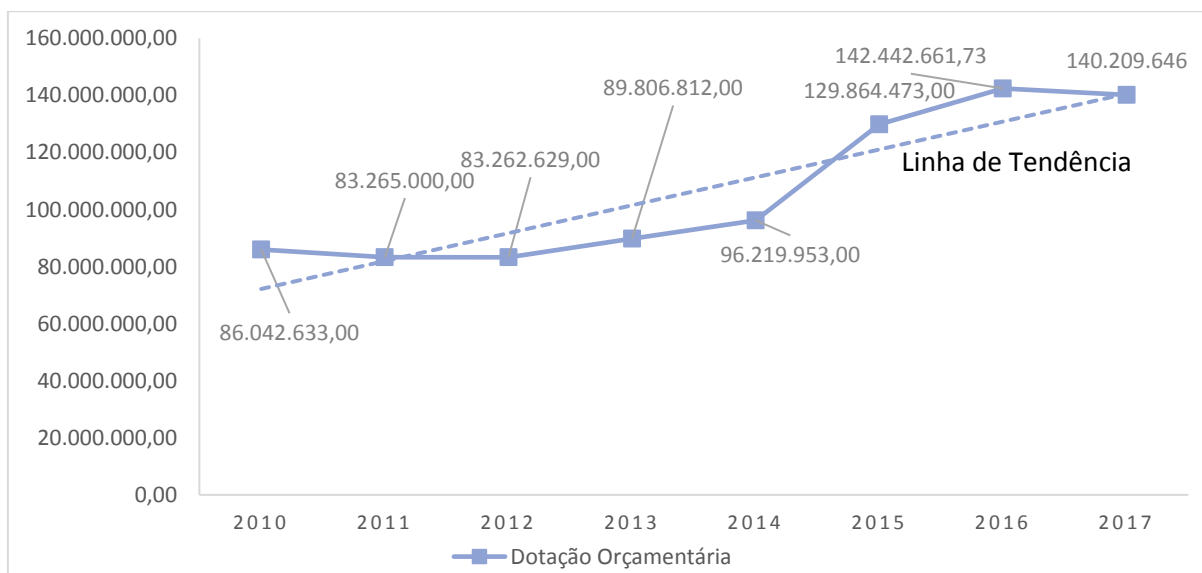


Figura 20 - Dotação orçamentária (em milhões de reais) para políticas públicas relacionadas a agenda de florestas nativas no estado do Mato Grosso no período de 2010 a 2017

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do Portal da Transparência do estado do Mato Grosso, mantido pela Tribunal de Contas Estadual: <https://sic.tce.mt.gov.br/>

O estado do Amazonas (Figura 18) chamou a atenção por apresentar uma tendência de redução da dotação orçamentária para políticas públicas voltadas para a exploração econômica do setor florestal, a despeito do crescimento da imagem da

política florestal como uma política de desenvolvimento para a região, tendo apresentado um grande pico orçamentário no ano de 2010, ano de reeleição do Governador Omar Aziz, representante do mesmo grupo político de Eduardo Braga<sup>66</sup>.

Três fatores explicam o pico da dotação orçamentária para o setor florestal nativo em 2010 no estado do Amazonas e a queda observada nos anos seguintes: **a)** a contratação de dois grandes projetos pelo Governo Estadual junto ao Fundo Amazônia para a promoção do CAR e da gestão de terras indígenas no estado (R\$ 37.000.000,00) (FUNDO AMAZÔNIA, 2010); **b)** a mudança de rubricas destinadas para a ação governamental em florestas, que passaram a ser mais desagregadas ao longo dos anos - o que diminuiu o recurso identificável atribuído nos anos seguintes ao setor florestal nativo- e, **c)** a forte crise institucional e orçamentária observada no estado do Amazonas a partir de 2014, quando integrantes da alta cúpula do governo foram envolvidos em várias escândalos de corrupção que culminaram com a cassação do governador José Melo em 2017 e cortes de mais de 88% no orçamento destinado a área ambiental a partir de 2015 (G1, 2017; FARIAS, 2015).

No caso do estado do Acre (Figura 19), o comportamento da dotação orçamentaria no período analisado é compatível com a tendência de estabilidade dos orçamentos temáticos conforme proposto por Jordan (2003), a despeito da ocorrência de uma rápida ampliação orçamentária no período de 2011 a 2013. O pico observado em 2013 se explica por dois motivos: **1)** pela assinatura de um empréstimo de 72 milhões de dólares entre o governo do estado do Acre e o BID para a execução do PDSA II, no período de 2013 a 2015, **2)** pela concentração dos projetos relacionados ao desenvolvimento da cadeia produtiva nativa na SEDENS, antes dispersos em várias Secretarias, o que diluiu o recurso destinado a agenda florestal nativa em outras rubricas dos orçamentos anuais.

No caso do estado do Mato Grosso (Figura 20), foi possível observar uma tendência de expansão da dotação orçamentária direcionada à agenda florestal no período de 2010 a 2017, sobretudo, dada a vinculação das atividades florestais às cadeias produtivas da agropecuária, comportamento esperado dado a trajetória da imagem da política florestal como uma agenda essencialmente produtiva no estado.

---

66 Tendo inclusive sido Vice-Governador de Braga nos mandatos de 2003 a 2010.

Os estados do Amazonas e do Acre são pioneiros na captação de recursos externos<sup>67</sup>, por meio da cooperação internacional, para a criação de projetos de REDD+ jurisdicionais e outras iniciativas-piloto de PSA. Assim, nesses estados a agenda de estímulo ao desenvolvimento de uma economia florestal baseada em instrumentos econômicos aparenta ser menos dependente de recursos locais do que no estado do Mato Grosso.

Apesar disso, estudo de Young e Bakker (2015) indicou que, no período de 2012 a 2015, a maior parcela dos recursos mapeados para agenda florestal nativa no estado do Amazonas teve sua origem no próprio estado (mais de 80%), tendo fundos multilaterais ou cooperação com agências internacionais respondido por apenas 15% do valor investido na agenda florestal do estado naquele período.

É possível que com a grande reforma administrativa ocorrida em 2015 e com a redução do aparato estatal ambiental no mesmo período, tal tendência se reverta nos próximos anos, tendo a cooperação internacional novo papel na manutenção da nova imagem de política florestal consolidada recentemente.

Para o estado do Acre, o mesmo estudo de Young e Bakker (2015) indica que no período de 2012-2015, 40% dos recursos aplicados na agenda florestal nativa no estado tiveram origem em recursos da cooperação alemã (KFW), Fundo Amazônia e do próprio Governo Federal. O financiamento de agência multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano foi a segunda maior fonte de recursos (37%), tendo o estado do Acre respondido por menos de 20% dos recursos investidos naquela agenda nos últimos anos.

O quadro anterior reforça a percepção de que apesar da alteração da imagem da política pública no estado, permanecem restrições institucionais e políticas à aplicação do dispêndio governamental nas políticas de estímulo a uma economia florestal estadual baseada em instrumentos econômicos.

No caso do estado do Mato Grosso, dado o forte atrelamento da agenda florestal à agenda produtiva da agropecuária, torna-se mais difícil a realização do mesmo exercício, mas é possível vislumbrar um forte investimento orçamentário futuro no setor florestal, desde que atrelado a agenda da produção agropecuária, sobretudo

---

67 Por serem esses recursos geridos em uma rubrica à parte do orçamento estatal, optei por não analisar em profundidade a captação desses recursos, uma vez que o foco do estudo está centrado nos impactos da mudança institucional e das ideias no comportamento da política dentro do aparato estatal.

com sistemas de uso múltiplo da terra (ILPF<sup>68</sup>). Tal conclusão é possível a partir, por exemplo, da análise da carteira de projetos do Fundo Amazônia acessada pelo estado do Mato Grosso no período de 2012 a 2017, janela na qual o estado acessou mais de R\$ 51.78.470,00 para a execução de projetos de ordenamento territorial associado à exploração sustentável de ativos florestais (Projeto Mato Grosso Sustentável) (FUNDO AMAZONIA, 2018).

Os achados orçamentários permitem supor que, apesar de uma mudança na lógica burocrática com relação à concepção da agenda florestal como uma agenda de desenvolvimento, os estados do AC e do AM ainda não conseguiram mobilizar a estrutura orçamentária de forma a privilegiar as políticas florestais, enquanto o atrelamento da agenda florestal ao desenvolvimento agropecuário como agenda de desenvolvimento regional parece ter sido uma estratégia produtiva do governo estadual do MT para a ampliação da dotação de recurso orçamentários para essa agenda.

Com relação ao indicador associado à atividade extrativa florestal, busquei dados da PEVS anual (Pesquisa sobre Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura), produzida pelo IBGE, sobre os valores gerados pela extração dos principais produtos florestais não-madeireiros nos estados (Figura 21) como forma de verificar o comportamento da atividade econômica florestal não madeireira no AM, AC e MT<sup>69</sup>.

---

68 “Estratégia de produção que integra diferentes sistemas produtivos, agrícolas, pecuários e florestais dentro de uma mesma área” (EMBRAPA, 2018).

69 Ainda que os dados da PEVS sejam de cunho declaratório e estejam sujeitos à manipulação política da informação, não tendo o IBGE filtros extra para refinamento dessa informação, conforme consulta realizada durante a pesquisa.



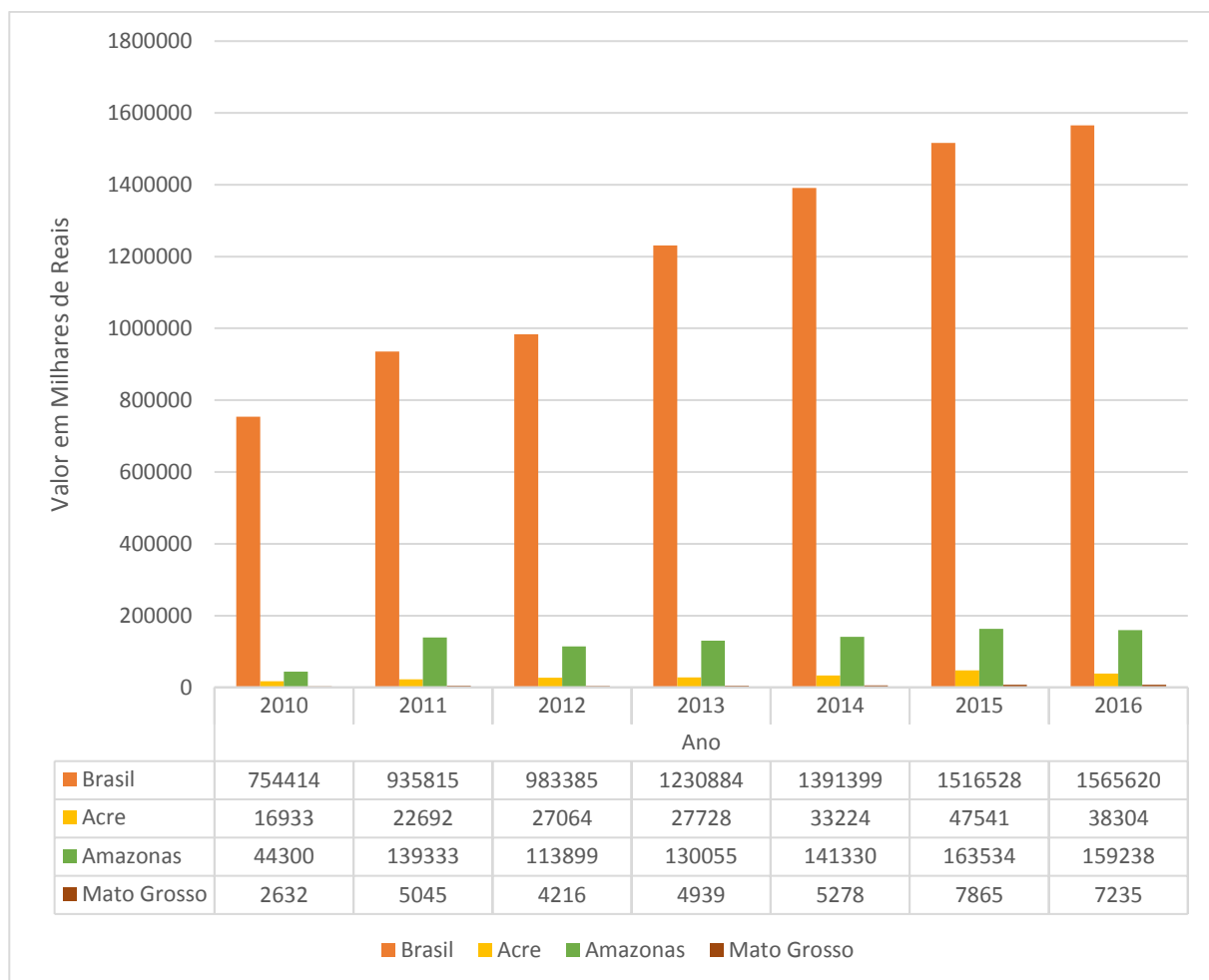


Figura 21 - Valor da produção da extração vegetal não-madeireira nos estados do AC, AM e MT no período de 2010 a 2016 (Mil Reais)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados das PEVS de 2010 a 2016 por meio do Sistema SIDRA, IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>

Nota-se que as políticas-vitrine do AC, AM e MT defendem a expansão da atividade extrativista florestal não-madeireira (abrangendo produtos não-madeireiros alimentícios, aromáticos, medicinais, tóxicos e corantes; borrachas, ceras, fibras, gomas não elásticas, oleaginosos e tanantes) como alternativa de desenvolvimento econômico regional aliado à conservação dos ativos florestais nativos. No período de 2010 a 2016 houve, sim, uma expansão no valor da produção daquele tipo de produto nos estados analisados, ainda que possa se considerar um crescimento tímido se levarmos em conta a baixa participação dos produtos não-madeireiros no perfil produtivo dos estados analisados, conforme informações do capítulo 5.

Ainda assim, a região amazônica continua sendo a grande responsável pela produção produtos do extrativistas de exportação do Brasil, como o açaí e a castanha-do-Pará, o que indica a potencialidade da exploração racional desse nicho econômico

como uma possível estratégia de desenvolvimento para a região, em harmonia com a conservação ambiental.

### 5.1.2 Indicadores de Desenvolvimento Humano

Apesar da redução das taxas de desmatamento nos últimos 20 anos, é perceptível, pelo nível do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)<sup>70</sup> dos estados analisados, que a agenda de desenvolvimento regional baseada em estímulo à economia florestal por meio de instrumentos econômicos pode ter contribuído, ainda que indiretamente, para a melhoria dos índices de desenvolvimento local, dada a ligação da cadeia extrativista com o aumento do nível da atividade econômica regional e maiores fluxos de investimentos regionais.

O IDHM para o Brasil foi construído pelo PNUD Brasil, pelo Ipea e pela Fundação João Pinheiro, a partir de adaptação de metodologia utilizada para calcular o IDH Global e como um contraponto à utilização do PIB, por ter sua análise centrada na dimensão do desenvolvimento humano local e não apenas no crescimento econômico (PNUD; IPEA; FJP, 2015). O índice incorpora informações sobre longevidade, educação e renda, levando em consideração particularidades e disponibilidade de informações regionais.

Embora a produção do índice tenha cessado em 2015, por falta de recursos, considerei a informação disponível na publicação de 2015, ano base 2014, bastante robusta e atual para utilizá-la como um dos índices de avaliação de uma possível contribuição das políticas florestais nos estados do AC, MT e AM para melhoria nos seus níveis de desenvolvimento.

Da análise do IDHM dos estados do AC, AM e MT, no período de 2011 a 2014 (Figura 22), é possível visualizar um aumento do IDHM geral dos estados, o que indica melhorias nos níveis de educação, renda e longevidade na região, sinalizando uma possível intensificação dos fluxos financeiros e da atividade econômica nos estados, refletidos em maior oferta de serviços públicos.

A constatação anterior iria de encontro ao relatório produzido pelo Grupo de Trabalho pelo Desmatamento Zero<sup>71</sup> (GT DZ, 2017), que indica que o tipo de desenvolvimento regional obtido na região amazônica continua seguindo a lógica do boom-colapso, no qual a rápida exploração inicial de riquezas florestais concentra poder e riqueza em poucos grupos político-econômicos, normalmente vinculados à condução de atividades ilícitas. Os ganhos advindos desse tipo de desenvolvimento não são socializados por meio da construção de serviços públicos de boa qualidade para o resto da população e não promovem a convergência de um projeto de desenvolvimento local sustentável.

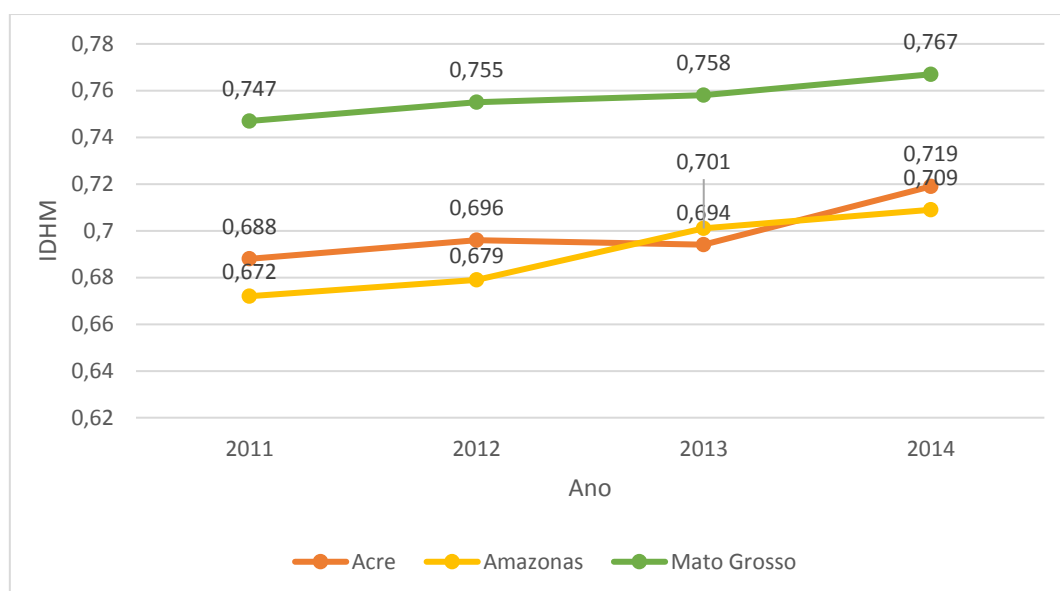


Figura 22 - Evolução do IDHM dos estados do AC, Amazonas e Mato Grosso no período de 2011 a 2014

Fonte: Elaborado pela autora a partir de banco de dados do Atlas IDHM, ano base 2015. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>

Como indicador para verificar se a melhoria do IDHM nos estados tem se refletido em uma melhor distribuição de renda nos estados, recorri ao Índice de Gini estadual, que permite calcular a desigualdade da distribuição de renda de uma jurisdição. No índice de Gini, em uma escala de 0 a 1, o coeficiente de distribuição e renda varia de 0 (completa igualdade) a 1 (completa desigualdade de distribuição de renda). Utilizei os dados das PNADs de 2013, 2014 e 2015 para a construção da série

71 Grupo de Trabalho formado por representantes das ONGs Greenpeace, Instituto Centro de Vida, Imaflora, Imazon, Instituto Socioambiental, IPAM, TNC e WWF constituído para propor sugestões e recomendações sobre medidas de curto prazo para a redução do desmatamento ilegal na Amazônia e promoção do desenvolvimento econômico e social local.

de comparação, por serem esses os últimos trabalhos do IBGE (SIDRA, 2018) que apresentaram o Índice de Gini desagregado por estados da Federação.

Os estados do Amazonas e Mato Grosso acompanharam a tendência geral do Brasil de redução dos níveis de desigualdade na distribuição de renda no período de 2013 a 2015, possivelmente pela execução de políticas de inserção econômica de populações antes alijadas do ciclo formal produtivo. O estado do Acre, por sua vez, acentuou a concentração de renda em sua jurisdição, o que pode significar que as políticas públicas em curso na jurisdição, em especial a de fortalecimento de uma matriz de desenvolvimento regional baseada na utilização econômica da florestal pode não estar contribuindo para a inclusão social e econômica local, uma das propostas da estruturação do SISA (Figura 23).

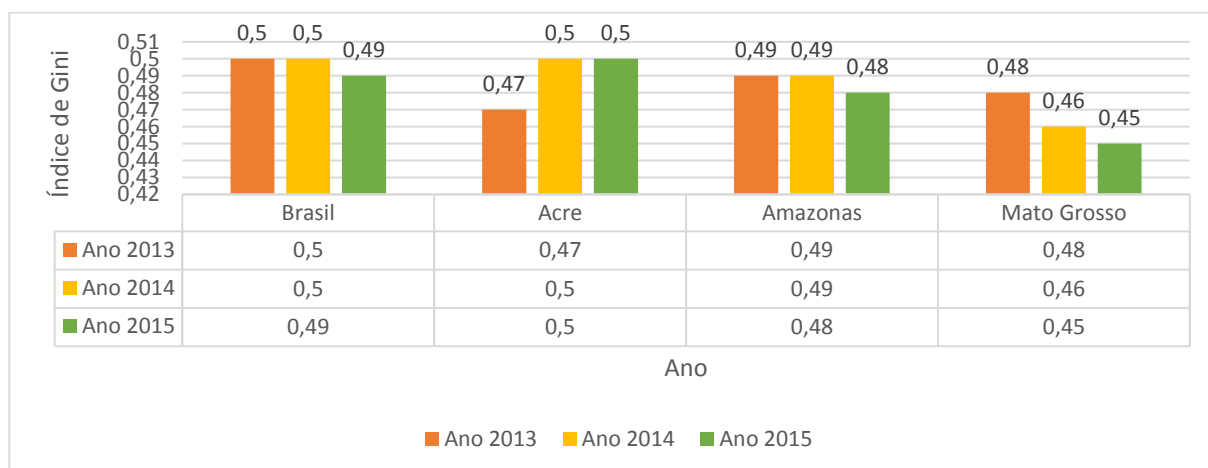


Figura 23 - Comportamento do Índice de Gini nos estados do AC, AM e MT em comparação com o Brasil para o período de 2013 a 2015

Fonte: Gerado pela autora a partir das PNADs 2013, 2014 e 2015. Disponível no Sistema SIDRA, IBGE: <https://sidra.ibge.gov.br>

A tentativa de interpretação do IDHM conjuntamente com o Índice de Gini dos estados, ainda que não abarquem o mesmo período temporal, permite sinalizar a insuficiência de indicadores setoriais para avaliação do sucesso ou insucesso do impacto positivo das políticas florestais dos estados estudados na dinâmica de inserção social dessas jurisdições, a despeito de todas as políticas analisadas, como o SISA, o PZfV e a Estratégia PCI apontarem como um de seus objetivos a promoção do aumento da inclusão social dos agentes envolvidos na cadeia produtiva florestal e de uso da terra.

### 5.1.3 Indicadores Ambientais/ Uso da Terra

A permanência de uma grande extensão de matas e florestas em comparação com áreas já consolidadas de pastagem nos estados do AM e do AC reforça a percepção de relevância das políticas florestais voltadas a promover a utilização sustentável da floresta como forma de reduzir a crescente pressão do setor produtivo agropecuário sobre os remanescentes florestais (Tabela 1).

Ao mesmo tempo, para o caso do estado do MT, a relevância de se aliar a agenda de desenvolvimento produtivo agropecuário a uma agenda de conservação florestal baseada em pagamento por serviços ambientais pode ser uma via alternativa para conter a expansão de pastagens sobre as áreas nativas ainda remanescentes no estado e ainda podem promover a melhor utilização das áreas já consolidadas (Tabela 1).

Tabela 1 - Área em hectares de matas, florestas e pastagens nos estados do AM, AC e MT

	Estados		
	Amazonas (ha)	Acre (ha)	Mato Grosso (ha)
<b>Matas e Florestas</b>			
Naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal	718.752	1.181.345	13.708.236
Naturais (exceto aquelas destinadas à preservação permanente e aquelas em sistemas agroflorestais)	1.058.350	964.536	5.004.914
Florestas plantadas com essências florestais	17.961	7.785	69.714
<b>Pastagens</b>			
Naturais	232.322	159.586	4.404.283
Plantadas degradadas por manejo inadequado ou por falta de conservação (pouco produtivas)	51.201	96.639	1.617.260

Plantadas em boas condições (incluindo aquelas em processo de recuperação)	537.179	795.094	16.041.116
<b>Extensão do território das UFs (ha)</b>			
	<b>155.915.900</b>	<b>164.123,04</b>	<b>903.366,00</b>

Fonte: IBGE (2006). Censo Agropecuário 2006. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf)

Ao se analisar o comportamento da taxa de desmatamento bruta acumulada anual (Figura 19) nos períodos de 2010 e 2015, verifica-se o sucesso dos estados do Acre e do Mato Grosso em reduzir o nível de perda de cobertura nativa em seus territórios. Embora o estado do Amazonas tenha apresentado um pequeno aumento no comparativo dos dois anos, também demonstra um razoável controle na expansão de seus níveis de desmatamento, o que pode sinalizar um possível impacto positivo das políticas de gestão florestal adotadas nos últimos anos. É, contudo, difícil atribuir o quanto desse sucesso se deve à implementação de medidas de adoção de instrumentos econômicos, adotadas mais recentemente, e políticas de comando e controle, adotadas há mais tempo.

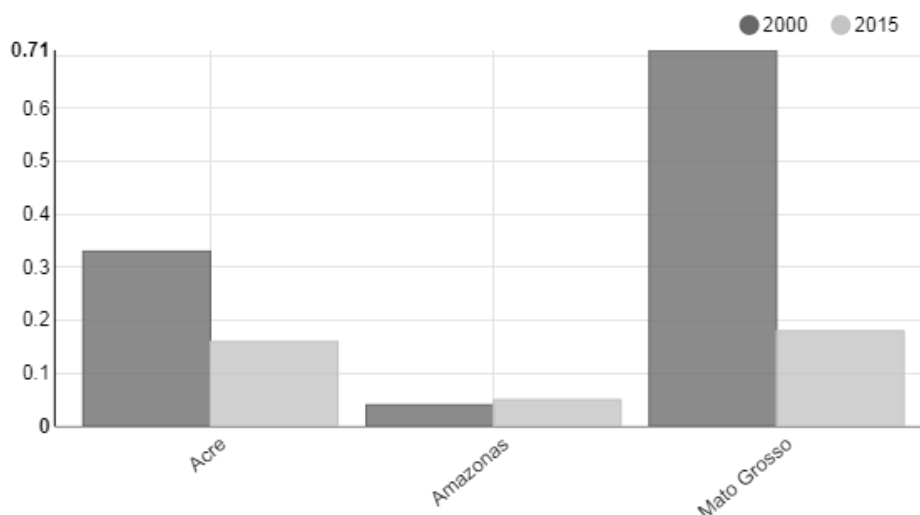


Figura 24 - Comparativo da relação entre taxa de desmatamento acumulada bruta anual e a área territorial estadual - AC, AM e MT (anos 2000 e 2015 em %).

Fonte: Gerado pela própria autora a partir do sistema SIDRA: IBGE – Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Em 23 de fevereiro de 2018.

Outro indicador relevante para verificar o sucesso ou, ao menos, o impacto indireto de adoção de políticas florestais de sucesso nos estados analisados, pode ser o aumento ou diminuição do perfil de área degradadas nos estados no período abrangido pelas políticas identificadas como ‘inovadoras’.

O INPE produziu, no período de 2007 a 2013, relatórios baseados no sistema DEGRAD, que forneceu informações sobre o nível de crescimento da degradação florestal na região amazônica a partir de dados do sistema DETER. Com o DEGRAD, o INPE esperava ser possível mapear áreas em processo de desmatamento com tendência de ocorrência de corte raso, o que se traduz em uma boa ferramenta para monitorar a ocorrência de atividade madeireira na região (INPE, 2018). Infelizmente, a partir de 2014, a produção de novos relatórios foi descontinuada no INPE por falta de recursos orçamentários do Governo Federal.

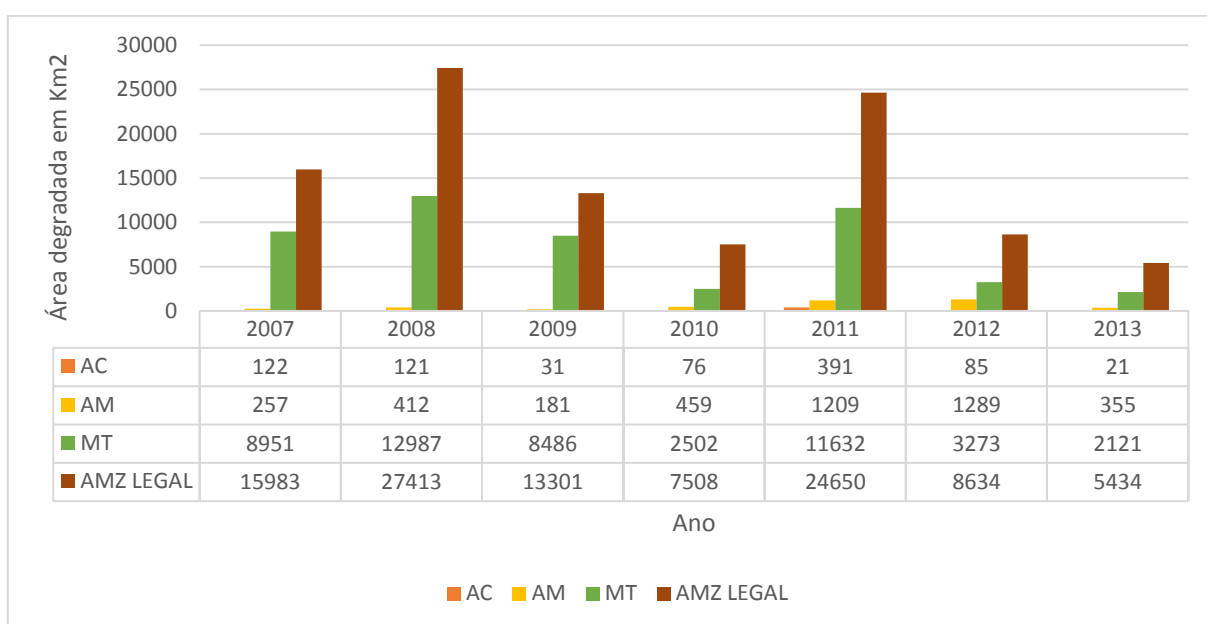


Figura 25 - Distribuição de áreas degradadas nos estados do AC, AM e MT no período de 2007 a 2013

Fonte: Gerado pela autora a partir de dados do DEGRAD, INPE. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/degrad>

A partir de dados do DEGRAD (Figura 25, acima), verifica-se que a ampliação de áreas degradadas nos três estados analisados tem diminuído a partir de 2007, sobretudo no estado do Mato Grosso. Isso indica uma redução das atividades de extração de floresta nativa, o que se explica por uma maior intensificação de áreas já abertas para uso agrícola e/ou, de fato, pelo sucesso de instrumentos e medidas que tenham passado a valorizar mais a manutenção de ativos florestais nativos em pé. Para Acre e Amazonas, as ligeiras flutuações observadas nas taxas de degradação florestal indicam que os dois estados têm conseguido se não impedir, ao menos manter estável a condução de atividades produtivas e de extração com impactos

sobre a qualidade da terra e da extração de ativos florestais nativos – o que seria um indicador de sucesso de suas políticas de gestão florestal nativa.

Também chama a atenção a grande participação do estado do MT no percentual total de áreas degradadas da Amazônia Legal, o que reforça a relevância do estado como papel de última fronteira produtiva na região. Outro ponto de interesse são as flutuações do comportamento das áreas degradadas em anos eleitorais, replicação do mesmo comportamento já observado por Rodrigues-Filho *et al.* (2015) para as taxas de desmatamento na Amazônia em períodos eleitorais.

Da análise de indicadores das dimensões econômica-orçamentária, de desenvolvimento humano e ambientais, restou inconclusiva a tentativa de se atribuir às alterações observadas nesses indicadores algum grau de contribuição da adoção ou não de instrumentos econômicos como novas ferramentas de políticas florestais nos estados analisados, uma vez que, por se tratarem de políticas transversais com os objetivos difusos, tornou-se impossível dimensionar a forma como a construção de uma imagem, discurso ou nova ideologia de política pública impactou o mundo real da execução das políticas florestais e a sua relação com mudanças nos índices de desenvolvimento local.



## **6 MUDANÇA INSTITUCIONAL E CADÊNCIA POLÍTICA: REFLEXOS DO EXERCÍCIO DA CRIATIVIDADE**

Neste capítulo, apresento uma rápida discussão sobre o exercício da criatividade no desenho de soluções de políticas públicas como consequência de movimentos de mudança institucional. Discuto também o papel das ideias e do contexto como elementos que catalisam exercícios criativos em políticas públicas. Para isso, reconheço a atualidade do debate existente na literatura política sobre o papel da agência dos atores e das estruturas como elementos mutuamente relevantes para processos de transformação política, ainda que os fatores de contexto (estrutura) permaneçam como elemento de constrangimento à agência.

Também reforcei a necessidade de se diferenciar a ocorrência de fenômenos de difusão de movimentos espontâneos de criatividade política local, a partir de respostas a contextos particulares de ambiente político-institucional, propondo o conceito de cadência política para explicar o fenômeno observado nos estados do AC, AM e MT no período estudado.

### **6.1 DIFUSÃO E CADÊNCIA POLÍTICA: CONTEXTO E IMAGENS COMO FATORES DE INOVAÇÃO**

Sugiyama (2007, p.195) afirma que análises de processos de difusão apenas baseadas em fatores estruturais como desenvolvimento econômico regional e destinação de recursos federais para determinada política, apesar de conferir informações sobre o processo de difusão de uma política, são incapazes de demonstrar o papel dos diferentes atores no processo político de desenho e implementação de uma política. Tais análises tampouco informam os elementos de influência no processo decisório da política analisada.

Por isso, neste capítulo, proponho a adoção do conceito de cadência<sup>72</sup> política como elemento de explicação para o fenômeno de convergência de uma série de

---

72 Na teoria musical, chamamos de cadência um conjunto específico de progressão de acordes e intervalos que compõem uma frase musical.

instrumentos e medidas de políticas florestais nos estados do AC, MT e AM nas últimas décadas.

Apesar de terem trilhado uma mesma história de exploração, sob a ótica do nacional-desenvolvimentismo, elementos internos das políticas locais dos estados do AC, AM e MT têm influenciado mudanças no rumo de suas políticas florestais, ainda que guardem um conjunto comum de características e dinâmicas, o que eu chamo de cadência política.

Por cadência política defino, ainda, um padrão de imagem de política pública gerado a partir de condições variáveis em diferentes jurisdições políticas que levam a emergência de soluções de política pública similares em um mesmo espaço de tempo. Soluções que comungam de princípios gerais, mas que, no entanto, são diferentes no <sup>73</sup>formato do instrumento político adotado.

Reforço aqui a diferença entre o conceito de cadência e os de difusão ou emulação, uma vez que os processos de criação ou nova roupagem de políticas públicas nas diferentes jurisdições analisadas neste trabalho, embora desenvolvidos em um espaço temporal próximo, responderam a fatores internos das jurisdições e a interesses políticos locais. As inovações identificadas emergiram como soluções domésticas, caracterizadas por exercícios inovadores de criatividade política. O contexto de atuação foi a principal fonte de criatividade; e, a estruturação de uma nova imagem de política pública funcionou como um elemento de diferenciação entre grupos políticos regionais.

Lanço o conceito de cadência com alternativa à caracterização de processo de inovação de política pública que não têm aderência total aos elementos essenciais apontados por Stone (1999) para identificação de processos reais de difusão, em especial aos elementos b,c e e:

- a)** Percepção de uma vontade objetiva do tomador de decisão em resolver um problema do mundo real;
- b)** Identificação de fatores externos ao contexto local/regional que levam a busca por novas soluções de políticas públicas;
- c)** Identificação e eliminação de forças internas que explicariam a adoção de uma nova política apenas como processo de

---

73 SISA no Acre; ZFV no Amazonas e Estratégia PCI no Mato Grosso.

acomodação/modernização de forças internas à política ou às instituições analisadas;

- d)** Conexão entre ambiente político interno e adequação da realidade local à ferramenta/solução de política pública ‘importada’ de outra jurisdição.
- e)** Conhecimento prévio da solução adotada na política pública por parte dos tomadores de decisão baseados em lições anteriores de outras jurisdições;

No ponto anterior, a percepção de Stone (1999) sobre a necessidade de análise de fatores internos aos sistemas políticos estudados, reforçou a demanda do estudo de promover o entendimento histórico da evolução das políticas estudadas para apreensão de elementos sobre como a mudança das dinâmicas políticas locais foram influenciadas por aspectos socioeconômicos regionais e seus impactos no processo decisório do governo local.

O catalisador da mudança nas políticas florestais estaduais analisadas foi a crescente percepção de que a floresta poderia ser utilizada como oportunidade de fonte de recursos e resgate de uma marca dos governos da região amazônica.

A necessidade de se promover a diferenciação entre grupos políticos novos e antigos também foi um elemento relevante para a abertura de espaços criativos de política pública. A emergência e a consolidação do discurso do desenvolvimento sustentável como política de Estado, abriu espaço para a ação de novos atores no processo decisório da política florestal.

No caso do Acre e do Amazonas, a nova imagem de política florestal foi concebida e desenhada antes da entrada dos governos Viana (AC) e Braga (AM) no poder. No caso do Mato Grosso, o desenvolvimento ou assunção da nova imagem de política florestal/de uso do solo foi uma estratégia de justificativa e defesa da maior atividade produtiva no estado, a agropecuária.

A partir do momento em que uma série de elementos (listados abaixo) começou a estar presente nos estados do AC, AM e MT (embora em períodos temporais ligeiramente diferentes), eles passam a ‘vibrar’ em uma cadência comum de política florestal, ainda que os resultados e instrumentos sejam expressos de formas diferenciadas nos estados:

- I. Reforço do discurso do desenvolvimento sustentável baseado no uso da terra (seja pela exploração direta, no caso do MT – ou da utilização indireta, como reservas extrativistas – AM; ou ainda, com o desenho de um mercado de serviços ambientais, com o REDD+, no AC);
- II. Discurso comum de combate aos ilícitos florestais nos estados, em especial o desmatamento, como forma de promover novos arranjos econômicos locais e legalização de atividades produtivas, pressionando o governo federal a conferir maiores investimentos na região ou abrindo espaço para novas agendas de parcerias internacionais com o objetivo de financiar o desenvolvimento de uma agenda de pagamentos por serviços ambientais;
- III. Busca por alianças nacionais e internacionais capazes de pressionar o Governo Federal a pautar debates legais sobre marcos para a adoção de instrumentos econômicos florestais na região e de pagamentos por serviços ambientais (tensão existente sobre os debates de REDD+ jurisdicional – entre a União e os estados amazônicos, por exemplo).

O arranjo político-institucional operante por trás de uma política pública é complexo e fragmentado ao longo de sua evolução histórica, o que torna difícil falar em uma escolha de governo perene por uma determinada opção de instrumentos de políticas públicas, ainda que a adoção de instrumentos econômicos em política florestal e o discurso do desenvolvimento sustentável tenham se apresentado como situação de equilíbrio pontuado nos estados analisado até o momento da pesquisa.

Foi possível identificar pontos ou momentos históricos de alavancagem e mudança nas políticas florestais analisadas, com indicação clara de papel de mentores políticos de uma nova visão de desenvolvimento regional baseado na floresta (Acre e Amazonas) ou no uso da terra (no caso do Mato Grosso).

A percepção de um movimento de criatividade política nos estados analisados, vai ao encontro de alguns diagnósticos sobre a necessidade de criação de uma nova solução de política pública que consiga aliar a conservação das florestas tropicais e o desenvolvimento regional como um projeto genuíno de desenvolvimento estatal.

O entendimento de Carlos Nobre, uma das referências em ciência climatológica na Amazônia, quando questionado sobre como conciliar as duas vertentes na região Amazônia é convergente com alguns de nossos achados:

O principal problema é a falta de imaginação que domina o modo latino-americano de desenvolvimento. Nunca pensamos um modelo de crescimento autenticamente tropical. Não enxergávamos valor na floresta, por ignorância e prepotência. Só víamos valor em substituí-la e produzir proteína vegetal e animal nos moldes importados de outras regiões. Isso é o modelo dominante desde 1500 e que perdura até hoje, quando ainda vemos um forte vetor de expansão da fronteira agropecuária na Amazônia e no cerrado. Se nada for feito imediatamente, corremos o risco de perder um dos maiores tesouros biológicos do planeta a troco de muito pouco [...] temos que nos ver como país tropical e criar um modelo de bioeconomia” (ISTOÉ, 2018).

Também foi possível identificar que as mudanças de trajetórias observadas responderam, preponderantemente, à presença de elementos internos (cadência política), não configurando os casos analisados em expressões de fenômenos de difusão de instrumentos de políticas públicas.

Entretanto, é possível argumentar que a constante interação dos representantes dos estados em esferas de concertação política regional, como a Força-Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas (GCF) e o Fórum de Secretários de Meio Ambiente da região Amazônica ou ainda, arranjos cooperativos bilaterais, tais como a assinatura de acordos de cooperação entre estados do Acre e do Amazonas, por exemplo, para a troca de experiências na execução de alguns projetos - foram espaços relevantes para o fortalecimento de ideias favoráveis à economia florestal na região amazônica.

Há também a indicação de que sistemas federalistas, tal como proposto por Riker (1964) e Oates (2003), tendem a ser espaços mais férteis para o *design* de novas formas de política pública, ao fomentar um jogo de barganhas entre atores locais e nacionais: governos estaduais e União, no caso brasileiro.

Nos casos observados, fica evidente que as diferentes formas de apresentação dos vetores clássicos do desmatamento acabaram por influenciar e conduzir a formar como são propostos os novos instrumentos de políticas florestais com viés econômico, uma vez que os programas/projetos identificados como inovadores buscavam, de alguma forma, atacar os principais problemas locais relacionados ao uso da terra. Essa evidência se contrapõe às teorias clássicas econômicas em políticas públicas que dão os interesses regionais governamentais como dado (ALM, 2011). Esse achado reforça a relevância do processamento da informação ou dos modelos de

concepção da realidade da política pública como um elemento de atenção que impacta os resultados e a escolha final de instrumentos.

O elemento anterior sinaliza também que as mudanças nas ideias identificadas podem ter levado a mudanças nas práticas das instituições voltadas para a gestão florestal dos estados, tornando-se construções com forte identidade local e não mera replicação de modelos de políticas públicas tentados em outras jurisdições anteriormente.

## 6.2 MALEABILIDADE INSTITUCIONAL E CRIATIVIDADE POLÍTICA

Berk *et al.* (2013) afirmam que a criatividade humana é a principal força que promove tanto a manutenção da ordem institucional quanto os processos de mudança em políticas. Além disso, afirmam que o sincretismo criativo presente nas instituições (a diversidade de ideias e concepções de mundo que estão em constante disputa no âmbito das organizações) é o que permite que novas propostas de formas diferentes de fazer políticas ou atividades rotineiras, mesmo em ambientes aparentemente rígidos. Daí a relevância da disputa das *policy venues* como espaço para exercício de poder sobre as ideias e por meio das ideias.

Os atores de uma instituição aprendem com seus pares e podem mudar práticas cotidianas por meio do desse aprendizado. Isso leva a uma acumulação de alterações no dia a dia que culmina na transformação de uma política ou prática de gestão (BERK *et al.*, 2013, p.44).

Dessa forma, o poder exercido por meio de processos de criatividade, troca de ideias e de visões de mundo, se daria em função da experiência relacional entre indivíduos e não por funcionamento das estruturas, ainda que estas sejam elementos importantes para viabilizar ou dificultar o exercício de poder por meio das ideias, sobretudo, quanto a distribuição de recursos materiais (orçamento) ou poder para elaborar leis e normativos, elementos esses essenciais para a consolidação de uma imagem de política pública.

Sendo assim, tomando como verdadeira a percepção de Berk *et al.* (2013), torna-se importante indicar, nos casos do AM, AC e MT, os possíveis elementos ou

características institucionais que facilitaram ou dificultaram exercício de criatividade política no campo da agenda florestal.

A criação de novas estruturas no corpo burocrático para a condução de políticas relacionadas à adoção de instrumentos econômicos na gestão florestal nativa alterou significativamente o *venue shopping* da agenda de desenvolvimento regional baseado em recursos naturais dos estados. Exemplos disso são o IMC no Acre, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável no Amazonas e a vinculação da CEEPCI ao Gabinete do Governador do MT. Essas inovações deslocaram as discussões de projetos de desenvolvimento – antes atrelados historicamente à conquista do território - para uma visão mais próxima à agenda ambiental.

Embora o deslocamento institucional, nem sempre tenha sido tão imbuído do espírito conservacionista, ele é relevante para a compreensão da dinâmica de mudança de imagem das políticas estaduais estudadas, pois permitiu o trânsito de atores políticos e técnicos que talvez tivessem mais dificuldades em acessar estruturas tradicionais de planejamento governamental, como as Secretarias Estaduais de Fazenda ou ainda o próprio gabinete do governador.

A adoção de desenhos alternativos de estrutura burocrática para a gestão de pagamentos por serviços ambientais e de fomento à agenda florestal foi alimentada pela entrada de novas ideias e pela movimentação de pessoas com visões mais dinâmicas sobre a potencialidade da agenda florestal. Isso reduziu a distância no tratamento dos temas meio ambiente e economia nos estados.

Ainda que se tenha identificado essa mudança de espaços de poder para a discussão da agenda florestal/desenvolvimento, não se verificou a tradução dessa alteração de dinâmica em termos de direcionamento de recursos orçamentários governamentais para a nova agenda.

Dessa forma, podemos afirmar que a inovação em políticas públicas está diretamente ligada à atuação de atores, portadores de novas ideias, indo ao encontro de achados de pesquisa como os de Abers e Keck (2013). As autoras também identificaram a agência de atores como um importante elemento para a criatividade política e a promoção de mudanças institucionais. Entretanto, os achados da presente pesquisa entram em conflito com a argumentação de Abers e Keck (2013) sobre a força de constrangimentos dos aspectos estruturais (recursos orçamentários e arranjos legais, por exemplo) como fatores limitadores da atividade criativa baseada

na agência de atores. As autoras defendem ser possível superar os constrangimentos estruturais por meio da criatividade política radical, provocando a implosão de arranjos políticos.

Entretanto, no presente estudo, reforcei a percepção de que a dinâmica da criatividade e da mobilidade das ideias e seu papel catalisador de mudanças por meio da alteração de imagens de políticas públicas permaneceu contingente à presença ou à flexibilidade de aspectos estruturais, como forma de organização de governo ou a disponibilidade de recursos materiais capazes de dar suporte à ideia formulada e a sua implementação por meio de instrumentos de políticas públicas, dimensões essas que são minoradas por Abers e Keck (2013), ao apontarem que exercícios de inovação teriam o poder de se libertar desses tipos de constrangimento estrutural ao extrapolar o intercâmbio de ideias entre diferentes grupos de atores.

Mudanças de grupos políticos em sucessivos governos levaram à inovação, porque provocaram a mudança de pessoas em postos estratégicos da Administração ou ainda, as mesmas pessoas mudaram de postos e instituições em diferentes governos; como no caso observado do Acre e do Amazonas, difundindo ideias favoráveis a uma visão de política pública em outros órgãos.

A questão da identificação de mudança do *venue shopping*<sup>74</sup> das políticas florestais nativas reforça a percepção presente na literatura de que boa parte das questões em políticas públicas são *wicked problems* (problemas para os quais as soluções são sempre parciais e temporária e daí, que soluções de políticas públicas tendem a estar em estado de Equilíbrio Pontuado). Isso reafirma a necessidade de se promover mais pesquisas como a que foi desenvolvida, no qual o cerne de análise é o processo de desenho da política e a busca pela compreensão de como pressões do mundo real (jogo político eleitoral, necessidade de ampliação de fontes de recursos para políticas setoriais) influenciam a tomada de decisão e a escolha de instrumentos.

Também verifiquei que, apesar da ocorrência de exercícios criativos de desenvolvimento de novas instituições para a adoção de instrumentos econômicos nos estados analisados, claramente, tais exercícios foram alvo de *group thinking* (técnicos burocratas próximos ao alto escalão de governo). A consulta aos demais

---

74 Lembrando que *Venue shopping* são entendidas neste estudo como o espaço político vital, representado por uma organização ou comitê, disputado por empreendedores políticos ou grupos de interesses para a construção de bases de apoio ou políticas favoráveis aos seus grupos.



*stakeholders*, como a sociedade civil e academia, foram utilizadas como meios de legitimação de um projeto de estado decidido de cima para baixo.

O achado anterior reforça a ocorrência de um fenômeno similar no plano estadual ao ocorrido no contexto da discussão governo federal X estados amazônicos, por ocasião das discussões sobre a implantação de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em áreas de alta relevância ambiental. Conforme May *et al.* (2017), naquela ocasião, o conflito entre imagens de políticas públicas refletia a tensão existente entre projetos nacionais e locais de desenvolvimento relacionados ao uso do solo e biodiversidade florestal:

Apesar da potencial complementaridade dos instrumentos à disposição dos tomadores de decisão que trabalham na interface entre a expansão do agronegócio e a conservação da biodiversidade na Amazônia, tais instrumentos exigem ampla articulação institucional em todos os níveis para efetivamente evitar o avanço das mudanças adversas e de grande escala no uso do solo. Contudo, os sinais emitidos pelo governo federal quanto à prioridade de acelerar o crescimento do país pelo financiamento de uma grande expansão da infraestrutura de transporte e de energia adentro da Amazônia contradizem os compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa, a serem alcançados principalmente pela redução do desmatamento [...] Para abordar uma questão de uma perspectiva do *policymix*, é preciso considerar todos níveis de políticas (federal, estadual e municipal). Pois embora as políticas de comando e controle sejam estabelecidas ao nível nacional, elas interagem com outras políticas, sobretudo ao nível regional e local (MAY *et al.*, 2017, p. 12).

Inclusive, pode-se questionar se de fato as estratégias dos três estados podem ser classificadas como exemplos do que Carlos Nobre (PORTAL AMAZÔNIA, 2017, p.1) chama de Terceira Via de desenvolvimento: "...a Terceira Via é uma via de desenvolvimento sustentável, que difere de uma política puramente de conservação ou de intocabilidade dos ecossistemas amazônicos, *versus* uma política de intensificação do uso da área Amazônia para a produção de proteína animal, de grãos, de carnes e de pecuária”.

Nos casos estudados, as estratégias de AM e AC parecem se aproximar mais do conceito de Terceira Via de Desenvolvimento, enquanto a estratégia do MT apresenta-se como um esverdeamento forçado da intensificação do uso da terra na região amazônica com propósitos produtivos ligados à agropecuária de exportação; o que, em parte, me leva a questionar as diferenças existentes entre os diversos vetores do desmatamento ilegal em cada um dos estados amazônicos e o impacto desses diferentes vetores nas imagens e ideias de soluções de política florestal. Dependendo do vetor de desmatamento mais proeminente em um estado, mais provável é que a

imagem de política florestal e instrumento de gestão florestal prioritário esteja atrelado à superação ou redução daquele vetor.

Identifiquei uma alteração na forma de se perceber a realidade da agenda florestal nos estados analisados (de uma agenda de polícia ambiental - combate ao desmatamento e ocupação do território para uma agenda de desenvolvimento local sustentável). A ressignificação da questão da sustentabilidade nas políticas florestais analisadas contribuiu para a inovação em um espaço temporal (pontos de ruptura), mas a perenidade dessas mudanças estão diretamente relacionadas à presença de aspectos objetivos de manutenção de uma política pública: disponibilidade de recursos e percepção de retorno do capital político por meio da implementação e sucesso da política pública, sendo essas as principais condicionantes para estabilidade das políticas públicas.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista que este foi um trabalho orientado para o teste de uma convergência identificada entre as linhas teóricas que tratam da mudança institucional e do trânsito das ideias como elementos relevantes para compreensão de mudanças em políticas públicas, é possível afirmar que o resultado final da tese permite elencar os elementos ou condições necessárias para a ocorrência de rápidas mudanças institucionais em campos temáticos de políticas públicas por meio das ideias: contexto, presença de empreendedores políticos e flexibilidade institucional.

O mantra do campo do Institucionalismo Discursivo sempre ressoou nas políticas públicas: as ideias importam. Porém, ainda faltam elementos no debate teórico para demonstrar de que maneira as ideias importam. Esta tese trouxe uma pequena contribuição à reafirmação daquele mantra, ao demonstrar que as ideias em políticas públicas importam por serem elas potencial veículo de mudança por meio de exercícios de criatividade política, além de reforçar a relevância do modelo PET para estudos de políticas complexas, permitindo responder tanto a questões empíricas quanto a questões teóricas relevantes.

A criatividade política só é possível em condições institucionais que propiciem uma aliança entre conhecimento técnico e capital político (trânsito político junto ao alto escalão de governo), fatores esses que podem estar reunidos em um único agente (burocrata com conhecimento técnico alçado a altos postos da Administração Pública) ou agente político que se cerca de uma equipe técnica com ideias pré-formuladas sobre soluções de política pública ainda não testadas.

A constatação anterior reforça também a identificação de uma possível linha de estudos que precisa ser mais desenvolvida no campo das políticas ambientais; que se direcione para a exploração da relação existente entre o processamento da informação e a organização das instituições públicas, em especial, o funcionamento dos mecanismos de atenção e de tomada de decisão sob a ótica da racionalidade limitada.

A perenidade de instrumentos de políticas públicas emergidos de processos de mudança institucional por meio das ideias é condicionada pela disponibilidade de recursos econômicos para a manutenção da política pública e

pela percepção de retorno político-econômico dos novos instrumentos (principal fator encontrado para justificar a mudança da imagem da política florestal de uma agenda ambiental para uma agenda de desenvolvimento nos estados do AC, AM e MT), o que amplia o suporte da nova imagem de política pública, elementos esses que também se tornam variáveis úteis para compreender a ascensão e a queda de programas governamentais.

A maior liberdade legal conferidas aos estados no processo de condução de políticas públicas florestais também é fator que se caracterizou como elemento relevante para a emergência de um ambiente institucional favorável ao processo de inovação em políticas florestais.

A partir do resgate do histórico das políticas florestais analisadas, fica evidente a necessidade de promoção de um modelo de governança policêntrico para tratamento da gestão florestal no Brasil, devido à complexidade do tema e à necessidade de tratamento de elementos como a gestão e o controle da titularidade da terra, da agenda de proteção de ativos florestais nativos convergentes com uma agenda de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Ainda que no plano ideacional, alguns estados brasileiros parecem ter começado a tentar promover esse movimento de integração de agendas de forma mais profunda e rápida do que o Governo Federal. Resta, derivada do ponto acima, mais uma indicação de um possível campo para novos estudos em políticas florestais estaduais.

Fica aberto um convite para aqueles pesquisadores que se interessem em explorar, sob uma abordagem da natureza jurídica, as soluções legais desenvolvidas pelos estados para conciliar as atividades produtivas com as demandas socioambientais da sociedade na região Amazônica e buscar compreender como a intersecção entre subsistemas políticos econômico e ambiental afeta a formação daquelas demandas.

Embora por uma opção metodológica, o exercício de exploração da evolução das políticas florestais na região da Amazônia Legal tenha sido restringido a uma análise não exaustiva da dinâmica política regional afeita a três estados; o trabalho foi capaz de lançar uma primeira luz sobre aquele processo recente de movimento de integração de políticas setoriais, o que também deixa

campo aberto para a replicação da mesma dinâmica de estudo nos demais estados da região.

Também resta registrado a busca dos estados estudados por uma tentativa de construção de políticas multifuncionais, como a da agenda de desenvolvimento florestal focada na promoção da conservação e do desenvolvimento econômico local. Muito embora o sucesso dessas novas políticas, em um futuro próximo, pareça estar comprometido devido a uma restrição de fluxos econômicos suficientes para a sua manutenção.

Todavia, é interessante frisar que, como aponta Bowles (2008), ainda que exista um complementariedade entre os incentivos econômicos e a conservação florestal, também há um duplo risco de se minar os incentivos morais à conservação quando esta passar a ser dependente apenas de sinalizações econômicas.

Esse risco é vislumbrado, sobretudo, na agenda de valorização do uso da terra no Mato Grosso, a partir de iniciativas de aplicação de técnicas de captura e redução de emissões de gases de efeito estufa por recuperação ou emprego de novas técnicas agrícolas condicionadas (dentro do Estratégia PCI) à financiamento externo, como podemos depreender da fala da Secretária de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso, Ana Luiza Peterlini, em 2015, durante a COP 21: “Mostramos como o nosso estado está contribuindo com a redução das emissões de CO<sub>2</sub> no planeta, sempre deixando claro que podemos fazer muito mais se obtivermos mais apoio”<sup>75</sup>.

Ainda assim, a sinalização de que a mudança da imagem da política florestal nos estados estudados parece ter alcançado um novo ponto de equilíbrio também abre um novo campo de pesquisa e de debates em políticas públicas.

Não se trata de apontar a adoção de instrumentos econômicos, como o pagamento por serviços ambientais, como uma panaceia para a resolução e o financiamento da agenda de conservação florestal, mas utilizar esse exercício criativo dos estados no desenho de novos instrumentos para buscar soluções alternativas de política pública capazes de financiar e manter, no longo prazo, a proteção e utilização de um meio ambiente que beneficia a todos, não só os habitantes das jurisdições estaduais.

---

75 [http://www.mt.gov.br/-/2944883-Mato Grosso-na-cop-21-preservar-conservar-e-incluir](http://www.mt.gov.br/-/2944883-Mato-Grosso-na-cop-21-preservar-conservar-e-incluir)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEMA. Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente. **Carta da Amazônia** – Fórum de Governadores da Amazônia Legal 2012: Disponível em: [http://www.abema.org.br/site/ARQUIVOS\\_ANEXO/Pacto\\_para\\_o\\_Desenvolvimento\\_Sustentavel\\_da\\_Amazonia;071001;20130301.pdf](http://www.abema.org.br/site/ARQUIVOS_ANEXO/Pacto_para_o_Desenvolvimento_Sustentavel_da_Amazonia;071001;20130301.pdf). Acesso em 06 de março de 2018.
- ABERS, R.; KECK, M. **Practical Authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. New York: Oxford University Press, 2013.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São. Paulo: Ed. Abril, 2012, 248 p.
- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, pp. 3-55, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo. Hucitec/USP, 1998.
- AGÊNCIA AC. **Melhores práticas ambientais do país estão no Acre, afirmam pesquisadores**. 2012. Disponível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/melhores-praticas-ambientais-do-pais-estao-no-acre-afirmam-pesquisadores/>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Representantes do KfW estão no Acre para monitoramento e negociações**. 2015. Disponível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/representantes-do-kfw-estao-no-acre-para-monitoramento-e-negociacoes/>. Acesso em 07 de março de 2018.
- AGROICONE. **Código Florestal: do cadastro à prática**, 2017. Disponível em: <http://www.agroicone.com.br/noticia.asp?id=1272>. Acesso em 09 de março de 2018.
- AKLIN, M.; URPELAINEN, J. Political Competition, Path Dependence, and the Strategy of Sustainable Energy Transitions. **American Journal of Political Science**, 57: 643-658, 2013.
- ALEC-AC. **Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Ementário de Leis Ordinárias e Complementares**, 2018. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/>.
- \_\_\_\_\_. **Atas CEVA**. Disponível em: <http://imc.ac.gov.br/governanca/atas-ceva/>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.
- ALEC-MT. Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. **Busca Legislativa**. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/legislacao/>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 4<sup>a</sup>. ed. New York: Longman, 1999, 338 p.
- ALM, J. **Designing Economic Instruments for the Environment in a Decentralized System**. Tulane Economics Working Paper Series, n. Working Paper 1104, 2014.
- AMAZONAS. Governo do Estado. **Lei Ordinária nº 3.135/207, de 05 de julho de 2007**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=119995>. Acesso em 07 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_. **O valor dos serviços da natureza:** subsídios para políticas públicas de serviços ambientais no Amazonas. 1ª.ed. Manaus: SDS/CECLIMA, 2010. 72p.

ARAGON CASTILLO, Carlos Enrique. **Desenvolvimento para conservação:** alternativa sustentável e custo efetiva para Amazônia. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia. 2004.106 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) Universidade de Brasília.

ARIMA, E. Y. *et al.* Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. **Land Use Policy**, n. 41, p. 8, 2014.

ARRAES, R. D. A. E.; MARIANO, F. Z.; SIMONASSI, A. G. Causas do Desmatamento no Brasil e seu Ordenamento no Contexto Mundial. **RESR**, v. 50, n. 1, p. 119-140, 2012.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11): 44-66, 1996.

ARTS, B; TATENHOVE, Jan Van P.M. Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. **Policy Sciences**, n. 37. p. 339-356, dez-2004.

\_\_\_\_. *et al.* A practice based approach to forest governance. **Forest Policy and Economics**, n. 49, p. 9, 2014.

AZEVEDO, Andréa Aguiar. **Legitimação da insustentabilidade?** Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso), 2009. 325 f. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. CDS/UnB, - Universidade Brasília, 2009.

BACELLAR, C. **Aprovação de Lei de Serviços Ambientais no Amazonas sofre com atrasos - 2016.** Disponível em: <http://portalamazonia.com/noticias/aprovacao-de-lei-de-servicos-ambientais-no-amazonas-sofre-com-atrasos>. Acesso em 07 de fevereiro de 2018.

BAKIR, C. Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform. **Governance**, v. 22, n. 4, pp. 571-598, 2009.

BAUMGARTNER, F. R. Ideas and Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2012.

\_\_\_\_. JONES, B.D., **The politics of Information:** Problem definition and the course of public policy in America. University of Chicago Press, 264.p, 2015.

BEACH D; PEDERSEN, RB. **Process-tracing methods:** Foundations and guidelines: University of Michigan Press; 2013.

\_\_\_\_. What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. In: **The American Political Science Association annual meeting.** Seattle, USA, 2011.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, T. Rethinking Allison's Models. **American Political Science Review**, pp. 301-22, 1992.

BERK, G; GALVAN. D; HATTAM, V. (eds.). **Political creativity: reconfiguring institutional order and change.** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.

BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v.19, n.53, p.71-86, 2005.

\_\_\_\_\_. **A geopolítica na virada do milênio**. In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo Cesar, CORREA, Roberto Lobato. (Orgs). Geografia: Conceitos e Temas. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 271-307, 2008.

\_\_\_\_\_. **Síntese do processo de ocupação da Amazonia, lições do passado e desafios do presente**. In: MMA (ed.). Brasil, Causas e dinâmicas do desmatamento da Amazônia. Brasília: MMA, 2001.

BENNETT, A. **Process Tracing and Causal Inference**. In: BRADY, H. e COLLIER, D. (Ed.). Rethinking Social Inquiry Second Edition: Rowman and Littlefield, 2010.

BERRY, William; BAYBECK, Brady. Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition. **American Political Science Review**, v. 99, n. 4, pp. 505-519, 2005.

\_\_\_\_\_. BERRY, W. D. **Innovation and Diffusion Models in Policy Research**. In: Theories of the Policy Process. SABATIER, P. A. (Ed). Colorado: Westview, 2007.

BLYTH, M. Great Punctuations: Prediction, Randomness, and the Evolution of Comparative Political Science. **American Political Science Review** 100 (04): pp, 493–498, 2006.

CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy: Theories and Issues**. Palgrave, 2011, 352p.

CARSTENSEN, M.; SCHMIDT, V. A. Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 20, 2016.

\_\_\_\_\_. Ideas are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change. **Political Studies**, v. 59, p. 21, 2011.

CASTELO, T. B. Legislação Florestal Brasileira e Políticas do Governo de Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal. **Ambiente & Sociedade**, v. XVIII, n. 4, p. 21, 2015.

CASTRO, E. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 8, n. 2, p. 5-39, Pará: dez. 2005.

CEPAL. Comissão Econômica para a Latino América e Caribe. **Análise ambiental e de sustentabilidade do estado do Amazonas**. Chile: CEPAL/SDS, 2007, 203 p.

CHARAUDEAU, P. **Discurso Político**. São Paulo: Editora Contexto, 2ª Edição, 328 p.

CI. Conservation International. **III Relatório de Acompanhamento do CAR e do PRA – Amazônia Legal**. 2016. Disponível em: <http://inova.estudiooka.com/wp-content/uploads/2016/11/inovacar-relatorio-3-3.pdf>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

CIFOR. Center for International Forestry Research. **Contexto do Redd+ no Brasil: determinantes, atores e instituições**. Publicação Ocasional 62. Indonésia: Cifor, 2011. Disponível em: [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-62.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-62.pdf).



COELHO, Denilson. **A Difusão Do Programa Bolsa Escola: Competição Política e Inovação no Setor Social**. In: 32º Encontro Anual Da Anpocs, 19. Caxambu - MG, Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais no Brasil: Uma Análise Do Programa Saúde Da Família. **Economics and Politics Working Paper 10/2013**, 2013.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 8, 2011.

CRUZ, Cláudia Anastácio Coelho. **O discurso ambiental no programa de desenvolvimento regional sustentável da região sudoeste da Bahia: reflexos sobre o planejamento territorial no período de 2000 a 2005**. 185 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **Para Uma Outra Leitura da Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A Disputa Pela Construção Democrática Na América Latina*, São Paulo: Paz e Terra, p.13–43, 2006.

DAHL. R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DARLEY, J.M.; GROSS, P.H. **A hypothesis confirming bias in labeling effects**. In: STANGOR, C (org.). *Stereotypes and prejudice*. Philadelphia: Psychology Press. 2000, p. 212- 225.

DEFESA, Ministério da. Aviso de Pauta: **Lançamento do Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento (SIPAMSar)**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/39753-aviso-de-pauta-censipam-lancara-sistema-integrado-de-alerta-de-desmatamento-sipamsar>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2018.

DOLOWITZ, DAVID P.. TRANSFER AND LEARNING: One Coin Two Elements. **Novos estud.** CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 1, pp. 35-56, Mar. 2017 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002017000100035&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002017000100035&lng=en&nrm=iso)>.

DRYZEK, J. S. **Discursive democracy: Politics, policy, and political science**. NY: Cambridge University Press, 1990.

DUNN, William N. Methods of the second type: Coping with the wilderness of conventional policy analysis. **Policy Studies Review**, v.7, n.4, p.720–737, 1988.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Pearson Education: New Jersey. 2013.

ELDREDGE, Niles; GOULD, S. **Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism**. In: T.J.M. SCHOPF, ed. *Models in Paleobiology*. San Francisco: Freeman Cooper. pp. 82-115, 1972.

ELOY, L.; COUDEL, E.; TONI, F. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 1, p. 21-41, 1 jul. 2013.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **O que é ILPF?** .2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/web/rede-ilpf/o-que-e>. Acesso em 19 de março de 2018.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **FRA 2015 - Global Forest Resources Assessment – Terms and Definitions**, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/017/ap862e/ap862e00.pdf>

FARIAS, Elaíze. **Ações de sustentabilidade da floresta foram transferidas à pasta que cuida do agronegócio**, 2015. Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/governador-do-amazonas-reduz-em-88-verba-da-area-ambiental/>

FAS. Fundação Amazônia Sustentável. **Relatório de gestão 2011**. Disponível em: <http://fasazonas.org/versao/2012/wordpress/ontent/uploads/2012/06/RELAT%C3%93RIO-DE-GEST%C3%83O-2011-FAS.pdf>

FEARNSIDE, P. **Como sempre, os negócios: o ressurgimento do desmatamento na Amazônia brasileira**. In: Yale Environment 360, de 18 de abril de 2017. Disponível em: <http://e360yale.universia.net/como-sempre-os-negocios-o-ressurgimento-dodesmatamento-na-amazonia-brasileira/?lang=pt-br>

FILGUEIRO, V; VADIONES, A; CARDOSO, B; THUALT, A. **Mapeamento da ilegalidade na exploração madeireira em Mato Grosso entre agosto de 2013 e julho de 2016**. In: Transparência Florestal – ICV.nº9, ano 6, fevereiro de 2018. Disponível em: [www.icv.org.br/wpontent/uploads/2018/02/TF\\_9IlegalidadeexploracaomadeireiraMT.pdf](http://www.icv.org.br/wpontent/uploads/2018/02/TF_9IlegalidadeexploracaomadeireiraMT.pdf)

FOLHA de SÃO PAULO. **Governadores da Amazônia criam consórcio para projetos ambientais**.2017a. Disponível em: <http://m.folha.uol.com.br/ambiente/2017/10/1930741-governadores-da-amazonia-criam-consorcio-para-projetos-ambientais.shtml?mobile>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Leis garantem preservação e segurança para os investidores**, 2017b. Disponível em: <http://estudio.folha.uol.com.br/foco-no-amazonas/2017/04/1879490-leis-garantem-preservacao-e-seguranca-para-os-investidores.shtml>. Acesso em 12 de março de 2018.

FOLMER, H. e KOOTEN, G. C. **Deforestation**. Working paper, 2006. University of Victoria, Department of Economics. Resource Economics and Policy Analysis (REPA). Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/rep/wpaper/2006-06.html>>. Acesso em 03 de julho de 2017.

FONTANA, A.; FREY, J.H. **The Interview: from structured questions to negotiated text**. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y.S. (orgs.). Handbook of qualitative research. London: Sage Publications Inc, 2000, p. 645-672.

FRANKE, Idésio Luis. **Governança e gestão florestal no Acre: instituições e atores em busca do Desenvolvimento Sustentável**. Dissertação de mestrado. CDS/UnB. Brasília, 2012, 264 p.

FEARNSIDE, P.M. Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. **World Development**, n.31, pp.757-779, 2003.

FRIEDMAN, Jeffrey. **Introduction: Economic approaches to politics**. FRIEDMAN, Jeffrey. In: The rational choice controversy: Economic models of politics reconsidered. New Haven: Yale University Press, 2ªed, 1996, 320 p.

FUNCAPI. Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica. **T&C AMAZÔNIA**: Zona Franca prorrogada até 2073. E agora? Ano IX – nº 21, 2011, p. 9-

FUNDO AMAZÔNIA. **Informe da Carteira de Projetos 2010**. 2010. Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/inform-e-de-carteira/2010\\_12b\\_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/inform-e-de-carteira/2010_12b_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf). Acesso em 13 de março de 2018.

\_\_\_\_. **Projeto Mato Grosso Sustentável**. 2018. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Mato-Grosso-Sustentavel/>

G1. **TSE decide manter cassação do governador do Amazonas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/tse-decide-manter-cassacao-do-governador-de-amazonas.ghtml>. Acesso em 13 de março de 2018.

GAETANI, F.; KUHN, E. E ROSENBERG, R. O Brasil e a Economia Verde: Um Panorama. In: **Economia Verde Desafios e Oportunidades**. Ministério do Meio Ambiente. pp: 87-96. Brasília, DF, 2011.

GALVIN, D. (eds.). **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006.

GEIST, H; LAMBIN, E. **What drives tropical deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence**. – (LUCC Report Series; 4), 2001.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. The Method of structured, Focused Comparison. In: (Ed.). **Case studies and theory development in the social sciences**. MIT Press, 2005.

GIBBS, H. K. L. RAUSCH, J. MUNGER, I. SCHELLY, D. C. MORTON, P. NOOJIPADY, B. SOARES-FILHO, P. BARRETO, L. MICOL, N. F. WALKER. Brailles Soy Moratorium. In: SCIENCE, v. 347, issue 6220, p. 377-378, 2015. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/347/6220/377>

GIZ. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH. REDD Early Movers – Tools and Instruments. Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/33356.html>. Acesso em 07 de março de 2018.

GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion in Political Science. **British Journal of Political Science**, v.43, p. 673- 701, 2012.

GT DZ. Grupo de Trabalho pelo Desmatamento Zero. **Desmatamento zero na Amazônia: como e por que chegar lá**, 2017. Disponível em: <http://greenpeace.org.br/desmatamentozero/2017/desmatamento-zero-como-e-porque-chegar-la.pdf>

GUERRA, J. **Nova Matriz Econômica Ambiental e as universidades do Amazonas**, 2017. Disponível em: <http://portalamazonia.com/noticias/nova-matriz-economica-ambiental-e-as-universidades-do-amazonas>. Acesso em 12 de março de 2018.

HADDAD, Paulo; REZENDE, F. **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2002, 146p.

HASSENTEUFEL, P. et al. The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe. **Novos Estudos** - CEBRAP, v. 36, n. 01, p. 77-96, 2017.

HEIMANN, Jaqueline de Paula; HOEFLICH, Vitor Afonso. O Processo de Descentralização da Gestão Florestal Brasileira a Partir da Lei de Gestão de Florestas Públicas - Lei 11.284/06. **FLORESTA**, [S.l.], v. 43, n. 3, p. 453-462, set. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/floresta/article/view/31510>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

HOEFLICH.V; SILVA, J.; SANTOS, A. J. Política florestal: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação. **Embrapa Florestas**, nº 160, 2007. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/handle/doc/313805>

HOWLETT, M. Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. **Policy and Society**, v. 23, n. 2, p. 17, 2004.

\_\_\_\_.; CASHORE, B. The Dependent Variable Problem in Assessing Policy Change: Re-Conceptualizing the Orthodox Understanding of Policy Dynamics. **ECPR**. Joint Sessions of Workshops. Helsinki, Finland: 1-19 p. 2007.

HUMBERTO, B.; NETO, S. **Estudo do caso da extinção da SEF e criação da SEDENS no estado do Acre**. FGV: São Paulo, 13 p., 2012.

IADB. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). PROJECT PROFILE – BRAZIL. **The Acre Sustainable Development Program (PDSA)**. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36634591>

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal** - Documento de Referência. Brasília. 128 p., 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura**, 2016. Disponível em: [https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/74/pevs\\_2016\\_v31.pdf](https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/74/pevs_2016_v31.pdf)

\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf)

\_\_\_\_. **Sistema SIDRA**. Banco de Tabelas Estatísticas. 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home>

\_\_\_\_. **Amazônia Legal**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm?c=2>. Acesso em 25 de outubro de 2018.

IDESAM. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável. **Diagnóstico Florestal do Estado do Amazonas 2010 e 2011**. Manaus: Amazonas, 2013, 78 p.

IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Marco Regulatório sobre Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://amazon.org.br/marco-regulatorio-sobre-pagamento-por-servicosambientais-no-brasil>. Acesso em agosto, 2017.

\_\_\_\_. **Mapa da Amazônia Legal**, 2014. Disponível em: <https://amazon.org.br/mapas/amazonia-legal/>

IMC. Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais. 2018. **Conheça o SISA**. Disponível em: <http://imc.ac.gov.br/projetos-2/>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

INFOAMAZONIA. **A política do Desmatamento**. 2015. Disponível em: <http://desmatamento.infoamazonia.org/>

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Desmatamento na Amazônia mato-grossense (Prodes/2015):** Análise das características do desmatamento e das políticas públicas implementadas, 2016. Disponível em: <http://ipam.org.br/bibliotecas/deforestation-in-mato-grossos-amazon-forest-prodes2015-characteristics-current-policies-and-what-needs-to-be-done/>. Acesso em 08 de março de 2017.

ISTOË. Entrevista: **Carlos Nobre – A Amazônia não está longe e virar savana**. 2018. Edição 02.03.2018 - nº 2515. Disponível em: <https://istoe.com.br/amazonia-nao-esta-longo-de- virar-savana/>

JOHN, Peter; BEVAN, Shaun. What are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911-2008. **SSRN**, jun.8, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1859964>.

JONES, Bryan. Bounded Rationality and Political Science. Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Theory and Research**, v.13, p. 359-412, 2003.

\_\_\_\_\_. BAUMGARTNER, F.R. From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. In: **Policy Studies Journal**, Vol. 40, No. 1. pp. 1-20, 2012.

\_\_\_\_\_.; JENKINS-SMITH, Hank C. Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, 2009.

JORDAN, M., Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. In: **Journal of Politics Analysis and Management**. 22, n.3, p. 345 – 360, 2003.

JURAS, I.; DE ARAÚJO, S. Instrumentos econômicos de política ambiental e reforma tributária. **Cadernos ASLEGIS**, v. 33, n. 1, p. 109-127, 2008.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: Duas Formas de Pensar**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012

KEOHANE, Nathaniel, REVESZ, R.; STAVINS R. The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy. **Harvard Environmental Law Review** 22, pp. 313–367, 1998.

KNILL, Christoph and TOSUN, Jale. Policy-Making. In: CARAMANI, Daniele. **Comparative Politics**, 2ª. Edição: Oxford University Press, 2011.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estud. av.**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 37-61, Ago. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142002000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200004&lng=en&nrm=iso).

KORNPROBST, M.; SENN, M. Arguing deep ideational change. **Contemporary Politics**, v. 23, n. 1, p. 100-119, 2017.

KUPPER, Bettina; TEIXEIRA, José Dumont; CARVALHO, Ana Paula Ferreira de DISARZ, Robson; MOREIRA, CARMO JÚNIOR, Otávio do. **Protection and sustainable use of tropical forests need land tenure regularization** - Evidence

from Brazil. In: 2017 - World Bank Conference on Land and Poverty. Washington DC, 20 a 24 de março, 2017.

LEMOS, M. **Domingos Sávio defende mais operações policiais pelo meio ambiente.** In: Gazeta Digital de 03 de junho de 2008. Disponível em: <https://m.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/10/materia/179157/t/domingos-savio-defende-mais-operacoes-policiais-pelo-meio-ambiente>

LENDVAI, Noemi; STUBBS, Paul. **Policies as Translation: Situating Transnational Social Policies.** In: HODGSON, Susan; Irving, Zoe (Orgs.). Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices. Bristol: Policy Press, 2007.

LIEFFERINK, Duncan. **The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron.** In: Institutional dynamics in environmental governance. Springer, Netherlands, p. 45-68, 2006.

LORENZONI, I.; BENSON, D. Radical institutional change in environmental governance: Explaining the origins of the UK Climate Change Act 2008 through discursive and streams perspectives. **Global Environmental Change**, n. 29, p. 10-21, 2014.

MAHONEY, James. **Explaining Political Development in Central America.** In: The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America, pp. 3–28. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

\_\_\_\_\_; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAIA, Ismael. **As Concessões de Florestas Públicas na Amazônia Brasileira.** Tese de Doutorado. UFAC, 2010, 204 p.

MARCH, J; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polit.** [online], vol.16, n.31, pp. 121-142, 2008.

MARCH, James G. **A Primer on Decision Making: How Decisions Happen.** New York: The Free Press, 1994, 308p.

MARGULIS, S. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira.** Banco Mundial – Brasília: julho, 2003.

MARTINS, R.; VIEIRA MELO, T.; BECKER, B. Políticas públicas municipais e a questão ambiental: uma análise dos mecanismos legais de proteção ambiental em Macaé. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, IPEA, jan./jun. 2018.

MATO GROSSO, Governo do Estado do Portal Institucional. **Secretários da Amazônia buscam alinhar políticas no combate a crimes ambientais.** Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/7980821-secretarios-da-amazonia-buscam-alinhar-politicas-no-combate-a-crimes-ambientais>. Acesso em 06 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Mato Grosso na Cop 21: Produzir, Conservar e Incluir (PCI).** Folder, 2016: Disponível em: <http://www.mt.gov.br/documents/21013/135265/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+Estrat%C3%A9gia+MT+na+COP+21/5c4e363b-84e1-4cfa-88dd-aad5fb6000c7>

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 468, de 31 de março de 2016.** Dispõe sobre a instituição do Comitê Estadual da Estratégia: Produzir, Conservar e Incluir - PCI, apresentada pelo Estado de Mato Grosso na COP 21, e dá outras providências. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/7c7b6a9347c50f5>

5032569140065ebbf/f8e18826390a6e6984257f88004d129e/\$FILE/\_78574am2f40oj881d41142j219q04u\_.pdf

MAY, P; VIVAN, J; ANDRADE, J; GERBARA, M; ARCO, P. **Um Policymix: Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade com Redução da Pobreza na Amazônia**. In: Policy in Focus, n. 29: Desenvolvimento sem Desmatamento. PNUD, p. 12-15, 2014. Disponível em: [http://www.ipc-undp.org/pub/port/PiF29PT\\_10\\_anos\\_Developolvimento\\_sem\\_Desmatamento.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/PiF29PT_10_anos_Developolvimento_sem_Desmatamento.pdf)

MCDERMOTT, Constance; CASHORE, Benjamin; KANOWSKI, Peter. **Global Environmental Forest Policies: an international comparison**. London: Editora Earthscan, 2010. 372 p

MCGUIRE, M. Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. **Public Administration Review**, v. 62, n.5, p. 599-609, 2002.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Página Eletrônica. **Programa Terra Legal já destinou 13 milhões de hectares, maioria à União**. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/programa-terra-legal-j%C3%A1-destinou-13-milh%C3%B5es-de-hectares-maioria-%C3%A0-uni%C3%A3o>. Acesso em 03 de março de 2016.

MELLO, N. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_; ARTAXO, Paulo. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 66, p. 108-129, 2017.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo, Hucitec, 2010. p.407

MINORI, A; COUTINHO, A. **Desenvolvimento Sustentável e Intervenção Estatal na Ordem Econômica: Uma Análise do Modelo da Zona Franca de Manaus**. In: Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009, p. 4120-4145.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Bolsa Verde: Relatório do Monitoramento da Cobertura Vegetal 2016**. 2016a. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento\\_rural/bolsa\\_verde/monitoramento%20cobertura%20vegetal%202016.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20cobertura%20vegetal%202016.pdf). Acesso em 05 de março de 2018.

\_\_\_\_. **Instrumentos econômicos e o combate ao desmatamento**. 2016b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/noticias-principais/704-instrumentos-economicos-e-o-combate-ao-desmatamento>. Acesso 06 de março de 2018.

\_\_\_\_. **Cadastro Ambiental Rural**. 2018a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/cadastro-ambiental-rural>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_. **Moratória da soja conserva Amazônia**, 2018b. <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agenciainformma?view=blog&id=2792>.

\_\_\_\_; GIZ. **Experiências e aprendizados no desenvolvimento de capacidades para a Gestão Ambiental na Amazônia: sistematização do Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha (2011-2014)**. Brasília: MMA, 2015. 52 p.

MONTERO, S. Persuasive Practitioners and the Art of Simplification - Mobilizing the “Bogotá Model” through Storytelling. **Novos Estudos** - CEBRAP, v. 36, n. 01, p. 59-75, 2017.

MOREIRA, Otávio. **Programa Terra Legal**. Apresentação no III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária, 2017. Disponível em: [http://governancadeterras.com.br/2016/wp-content/uploads/2017/06/GGT\\_Pres.-Seminario\\_Unicamp.pdf](http://governancadeterras.com.br/2016/wp-content/uploads/2017/06/GGT_Pres.-Seminario_Unicamp.pdf). Acesso em 15 de julho de 2017.

MOTTA, Paulo Roberto. Avaliação de empresas públicas nos países em desenvolvimento: a perspectiva social. **Rev. Adm. Empres.**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 253-264, 1984.

MOTTA, R.S. **Manual de valoração econômica de recursos ambientais**. Brasília: MMA, 1998.

NEPSTAD, D. *et al.* The End of Deforestation in the Brazilian Amazon. **Science**, n. 326, p. 2, 2009.

NEVES, E. M. S. C. Environmental policy, municipalities and intergovernmental cooperation in Brazil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137–150, 2012.

NUNES, E. **Poder Local, Descentralização e Democratização – Um encontro difícil**. In: São Paulo em Perspectiva. SP: Fundação SEADE. v. 10, n. 3, 1996.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, n. 5, 97-112, 1991.

\_\_\_\_\_; WALLIS, John; WEINGAST, Barry. **Violence and Social Orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OATES, W. E.; PORTENEY, P. R. **The Political Economy of Environmental Policy**. In: MILLER, K. G. e VINCENT, J. R. (Ed.). *Handbook of Environmental Economics*: Elsevier Science, v.1, pp.326-350, 2003.

OCHIENG, R. M. *et al.* Historical development of institutional arrangements for forest monitoring and REDD+ MRV in Peru: Discursive-institutionalist perspectives. **Forest Policy and Economics**, n. 71, p. 52–59, 2016.

OLIVEIRA, M. C. **Estudos da difusão: um panorama teórico e a produção em língua portuguesa**. V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo: pp. 1-24. 2015.

ONUBR. ONU Brasil. **MT cria programa de economia sustentável apoiado por agências da ONU**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mt-cria-programa-de-economia-sustentavel-apoiado-por-agencias-da-onu/>. Acesso em 19 de março de 2018.

OSTROM, Elinor. **Developing a Method for Analyzing Institutional Change**. Assessing The Evolution and Impact Of Alternative Institutional Structures In: BATIE, S; MERCURO, N (eds.). London: Routledge Press, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=997837>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. **World Bank Policy Research Working Paper Series**, 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1494833>. Acesso em 21 de outubro de 2018.



PAULA, E. A. **O conto da floresta pública e o canto da sereia**: Lei 11.284/2006. In: *Conflitos no Campo – Brasil*. Goiânia: CPT, 2006.

PCI-MT. **Documentos: Atas de Reunião CEEPCI**, 2018. Disponível em: [http://pci.mt.gov.br/?post\\_type=docs](http://pci.mt.gov.br/?post_type=docs)

PERES, Paulo. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo Institucionalismo da Ciência Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 23 - 68, 2008.

PFUFF, A.S.P. **What Drives Deforestation in the Brazilian Amazon?** Evidence from satellite and Socioeconomic Data. Working Paper 1772, 1997. Disponível em: <[http://www.ds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/05/01/00009265\\_3980313101835/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.ds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/05/01/00009265_3980313101835/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>.

PIERSON, Paul. **Positive Feedback and Path Dependence**. Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PIRES, W. R. **O (uso do) discurso ambiental como elemento para a consolidação do setor agroenergético no sudoeste de Goiás**. 185 p. Dissertação (Dissertação em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2014.

PNUD; IPEA; FJP. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.2015. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_rm\\_pt.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_rm_pt.pdf). Acesso em 14 de março de 2018.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2013.

PPCDAM. **Plano Operativo**: Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-%20GPTI%20%20p%20site.pdf>. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

PRODES – INPE. **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html#>. Acesso em 23 de outubro de 2017.

QUEIRÓZ, Francisco Aquinei Timóteo; CIDREIRA, Jefferson Henrique. Rádio Difusora Acreana: Alguns Apontamentos Sobre o Governo de Wanderley Dantas (1971-1975) e os Processos de Resistência no Acre. **TROPÓS**, v. 1, n. 2, dez. 2014. Disponível em: <<http://revistas.ufac.br/revista/index.php/tropos/article/view/109>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

QUEIROZ, Adolpho; MANHANELLI, Carlos. Breve História dos Slogans Políticos nas Eleições do Brasil Republicano. **Signos do Consumo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 235-253, dec. 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/signosdoconsumo/article/view/42778/46432>>. Acesso em 27 de setembro de 2017.

RAJÃO, R.; VURDUBAKIS, T. On the pragmatics of inscription: detecting deforestation in the Brazilian Amazon. **Theory, Culture & Society**, v. 30, n. 4, p. 151-177, 2013.

\_\_\_\_; SOARES-FILHO, B; MARCOLINO, C; VAN DER HOFF, R; COSTA, M; **Para Além da Panaceia: Análise Crítica dos Instrumentos de Controle do Desmatamento.** In: Policy in Focus n. 29: Desenvolvimento sem Desmatamento. PNUD, p. 20-25, 2014.

RIKER, W. **Federalism, Origin, Operation, Significance.** Little, Brown and Company, 1964.

RIVA, A; FONSECA, F; HASENCLEVER, L. **Instrumentos Econômicos e Financeiros para a Conservação Ambiental no Brasil: Uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso Desafios e perspectivas: (ISA).** Instituto Socioambiental, p.138, 2007. Disponível em: [https://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/InstEconomicos.pdf](https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/InstEconomicos.pdf)

RODRIGUES-FILHO, Saulo; VERBURG, René; BURSZTYN, Marcel; LINDOSO, Diego; DEBORTOLI, Nathan. VILHENA, Andréa M.G. Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon, **Land Use Policy**, v. 43, 2015, p.111-118.

ROHTER, L. **Relentless Foe of the Amazon Jungle: Soybeans.** The New York Times, 2003. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2003/09/17/world/relentless-foe-of-the-amazon-jungle-soybeans.html>

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**, 2ª. ed., Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SABATIER, Paul. (ed.) **Theories of the Policy Process.** Westview Press, 2007, 344.p.

SANT'ANA JÚNIOR, H. **A saga acreana e os povos da floresta.** Rio Branco: EDUFAC, 2004.

SANTOS, N. G. **Gestão Florestal Descentralizada: uma análise do processo nos estados de Mato Grosso e do Pará.** Dissertação de mestrado. CDS/ UnB, Brasília, DF, 176 p, 2011.

SANTOS, R. B. N. *et al.* **Estimativa da Curva de Kuznets Ambiental para a Amazônia Legal**, 2008. Rio Branco. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/>

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Soc. estado.**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dez. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso)

SCHMIDT, V. A. **Speaking Of Change: Why Discourse ts Key to The Dynamics of Policy Transformation.** 5th International Conference In: Interpretive Policy Analysis. Grenoble: 1-25 p. 2010.

SCHMITT, Jair: **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.** Brasília. Tese de doutorado, CDS: UnB, 2015.

SDS. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. **Relatório de Gestão 2008.** Manaus: SDS, 2008, 142.p.

SEFAZ-AM. Secretaria de Fazenda do Estado do Acre. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia>. Acesso em 04 de março de 2018.

\_\_\_\_. Secretaria do Estado da Fazenda do Estado do Amazonas. **Portal Institucional**. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/>.

SEFAZ-MT. Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Mato Grosso. **Marcos Machado reassume secretaria de Meio Ambiente**. 2006. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/marcos-machado-reassume-secretaria-de-meio-ambiente>

\_\_\_\_. **Governador apresenta Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas**, 2009. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/governador-apresenta-plano-de-prevencao-e-controle-do-desmatamento-e-queimadas>. Acesso em 01 de março de 2018.

\_\_\_\_. **Sema planeja estratégias para combater desmatamento ilegal**, 2016. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/3962509-sema-planeja-estrategias-para-combater-desmatamento-ilegal>. Acesso em: 01 de março de 2018.

, Mari Elizabete Bernardini. **ISO 14001**. Sistemas de Gestão ambiental: implantação objetiva e econômica. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SEMA - AM. Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas. **Cemaam. Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas**. Página institucional. Disponível em: <http://www.meioambiente.am.gov.br/conselho-estadual-do-meio-ambiente-cemaam/>. Acesso em 17 de outubro de 2017.

SEMAS – PA. **Secretaria de Estado e Meio Ambiente do Pará**. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2017/01/27/secretarios-de-meio-ambiente-debater-desenvolvimento-sustentavel-na-amazonia-legal/>. Acesso em 29 de julho de 2017.

SEPLAN - AC. Secretaria de Planejamento do estado do Acre. **Balanço Geral 2013**. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/>. Acesso em 14 de março de 2013.

SERFAL. **Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 06 de outubro de 2017.

SEROA DA MOTTA. R.; RUITENBEEK, J. & HUBER, R. Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental na América Latina e Caribe: lições e recomendações. **Texto para Discussão nº 440**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2800/1/TD\\_910.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2800/1/TD_910.pdf)

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. **Boletim CAR: Jan/Fev2018**. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/3294-boletim-informativo-janeiro-de-2018/file>.

SILVA, J.; ALCANTARA, M. Políticas Ambientais: uma análise do Governo Federal e do Cariri Ocidental. In: R. Pol. Públ., São Luís, v. 19, n. 1, p. 281-301, jan./jun. 2015.

SILVA, L. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2015, vol. 7, n. 13, jul. Dez. p. 423-440.

SILVA, N. **Um Governo na Floresta: Política, Mito e História no Acre Contemporâneo**. Editora Baraúna, 2010, 398 p.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. **International Organization**, v.60, n. 4, p. 781-810, 2006.

SIMON, Herbert. Rational Decision Making in Business Organizations. **American Economic Review**, v.69, n.4, set- 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1808698>. Acesso em 03 de fevereiro de 2015.

SOARES-FILHO, B. S.; MOUTINHO, P.; NEPSTAD, D.; ANDERSON, A.; RODRIGUES, H.; GARCIA, R. A. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v.107, n. 24, p. 821-826, 2010

SOUZA, C; DANTAS NETO, P. **Introdução**. In: Borges *et al.* Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Editora Reva, Rio de Janeiro, p.9-20, 2006.

STAKE, R.E. **Investigación con estudio de casos**. Madrid: Morata, 159.p., 1998.

STREECK, W.; THELEN, K. Institutional Changes in Advanced Political Economies. In: W. STREECK; K. THELEN (eds). Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, 2005.

STONE, D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. **Politics**, n.19, p 51–59, 1999.

SUFRAMA. **Superintendência da Zona Franca de Manaus**. 2016. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/noticias/suframa-inicia-aco-es-para-implantacao-da-zona-franca-verde-no-acre>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. 2017. Abrangência. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/abrangencia>

SPRINZ, D; WOLINSY-NAHMIAS, Y. **Models, numbers, and cases**: Methods for studying International Relations. University of Michigan Press, 1ªEd, 424 p., 2014.

SUGIYAMA, N. Theories of Policy Diffusion Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 41, n.2, p. 193- 216, 2007.

TCE-AC. Tribunal de Contas Estadual do Acre. **Achados e Recomendações da Auditoria de Natureza Operacional – ANOp, referente ao Processo 17.403.2013-10 – TCE/AC**. Disponível em: [http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/outros/planos/Acre\\_SEDENS\\_resp\\_TCE.pdf](http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/outros/planos/Acre_SEDENS_resp_TCE.pdf)

TCE-AM. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. **Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas**, 2012. Disponível em: [http://www.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/relatorio\\_de\\_auditoria\\_operacional\\_e\\_ambiental\\_em\\_uc.pdf](http://www.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/relatorio_de_auditoria_operacional_e_ambiental_em_uc.pdf). Acesso em 07 de fevereiro de 2018.

TCE-MT. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. **Portal Transparência**. 2018. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/1>. Acesso em 06 de março de 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria**. Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais Prevfogo- IBAMA – MMA. 2000.

Disponível em:  
<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928532EF3201>

\_\_\_\_. **Tomada de Conta Especial nº 425.212/1995-5**. Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Governo do Estado do Mato Grosso. Convênio. MIR. Recursos oriundos de contrato de empréstimo firmado com o BIRD. Governo do Estado de Mato Grosso - Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso – (Prodeagro), 1995. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC\\_08134798P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC_08134798P.pdf)

THUALT.A. **Articulação das políticas públicas, o caso do repasse de gestão florestal no Mato Grosso**: Primeiros resultados de pesquisa. In: Projeto Diálogos: ICV, 2006, 45 p. Disponível em: [https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2013/08/articulacao\\_das\\_politicas\\_publicas\\_oct2006pdf.pdf](https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2013/08/articulacao_das_politicas_publicas_oct2006pdf.pdf)

TONI, F.; KAIMOWITZ, D. **Municípios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico**. CIFOR, p. 32 - 33, 2003. Disponível em: <https://www.cifor.org/library/1248/municipios-e-gestao-florestal-na-amazonia-introducao-e-marco-teorico/>. Acesso em 09 de outubro de 2017.

\_\_\_\_. **Gestão Florestal na Amazônia Brasileira**: avanços e obstáculos em um sistema federalista. CIFOR, IDRC, 2006. Disponível: <http://jararaca.ufsm.br/websites/deaer/download/VIVIEN/Texto01/municipioscap5.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2016.

\_\_\_\_. Decentralization and REDD+ in Brazil. **Forests**, v. 2, n. 1, p. 66-85, 2011.

TRAD, Ayana. Em luta pela floresta quase perdida. **Desafios do Desenvolvimento**. Edição 77, IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2937:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2937:catid=28&Itemid=23)

TRUE, J.L., JONES, B.D., BAUMGARTNER, F.R., **Punctuated Equilibrium Theory**: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER P.A. (Org) *Theories of the Policy Process*. 2ª Edição, Colorado: Westview Press, 2007, p. 155-187.

VALDIONES, Ana Paula G.de; THUAULT, Alice: Transparência das informações ambientais na Amazônia Legal, **Transparência Florestal**, n. 8, ano 5. Cuiabá (ICV), 2017. Disponível em: [https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2017/08/transparenciافloresta\\_relatorio.pdf](https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2017/08/transparenciافloresta_relatorio.pdf). Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

VAN TATENHOVE, Jan; BAS ARTS; LEROY, p. eds. **Political Modernisation and the Environment**. The Renewal of Environmental Policy Arrangements, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 2000.

VIANA, V. **Os caminhos para nossas florestas**. A Tribuna - O Jornal dos Acrianos, 2015. Disponível em: <http://www.jornalatribuna.com.br/?p=16604>

\_\_\_\_. Sustainable Development in Practice: Lessons Learned from Amazonas. **Environmental Governance Series**, n. 3. International Institute for Environment and Development (IIED), UK, 2010, 136 p.

VILLARROEL, L.C.L. **A Evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no Período de 1995 a 2010**. Dissertação de Mestrado. CDS/UnB, Brasília, 2012, 161 p.

\_\_\_\_; TONI.F. Política e Meio Ambiente: A Inclusão das Unidades de Conservação na Agenda de Governo do Estado do Amazonas. **Raízes**, v.32, n.1, jan/jun 2012, p.96-109. Disponível em: [http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo\\_285.pdf](http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_285.pdf)

VIVAN, J; DAVENPORT, R; May, P; NUNE, C.P; PRINS, C. **Projetos Integrados de Conservação e Desenvolvimento na Amazônia: uma Avaliação Interdisciplinar com Lições para Fronteiras Florestais**. In: Policy in Focus, n. 29: Desenvolvimento sem Desmatamento. PNUD, p. 8-11, 2014. Disponível em: [http://www.ipc-undp.org/pub/port/PiF29PT\\_10\\_anos\\_Desenvolvimento\\_sem\\_Desmatamento.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/PiF29PT_10_anos_Desenvolvimento_sem_Desmatamento.pdf)

WALKER, J.L. The Diffusion of Innovations among the American States. **American Political Science Review**, 63(3), pp.880-899, 1969.

WEISS, J. A. The powers of problem definition: The case of government paperwork. **Policy Sciences**, n.22, p. 9–121, 1989.

WORKMAN, Samuel; JONES, Bryan D; JOCHIM, Ashley E. Issue Politics in a Polarized Congress. **Policy Studies Journal**, v. 37, n.1. Washington , 2009, p. 75-92.

WWF. World Wide Fund for Nature. Implementação do Código Florestal é tema de seminário e intercâmbio em Rio Branco (AC), 2017. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?56723/Implementacao-do-Codigo-Florestal-e-tema-de-seminario-e-intercambio-em-Rio-Branco-AC>. Acesso em 26 de fevereiro de 2018.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre, Bookmann, 2010. 248 p.

YOUNG, C. E. F.; BAKKER, L. B. D. Instrumentos econômicos e pagamentos por serviços ambientais no Brasil. In: **Forest Trends: Incentivos Econômicos para Serviços Ecosistêmicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Forest Trends, p.33-56, 2015.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PADRÃO APLICADO AOS ESTADOS DO AC, AM E MT (VIA SEMAS) E SECRETARIA DE MUDANÇA DO CLIMA E FLORESTAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SMCF) POR MEIO DE SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO (SIC) – PERÍODO DE APLICAÇÃO: JANEIRO DE 2017 A JUNHO DE 2018.

1. A SEMA identifica mudança na trajetória das políticas florestais do Estado X nos últimos 20 anos? Em caso afirmativo, é possível indicar o período e o momento de mudança?
2. Como a SEMA e outros órgãos do governo estadual voltados para a questão florestal distinguem as funções dos instrumentos econômicos e dos instrumentos de comando e controle em suas políticas florestais?
3. A SEMA identifica uma priorização ou preponderância de instrumentos de comando e controle ou econômicos nas políticas florestais do Estado do Amazonas?
4. A SEMA identifica alguma outra instituição ou agentes (pessoas físicas) que tenha contribuído com maior destaque para o desenho das políticas florestais no Estado X?
5. Sob a ótica da SEMA, qual (is) é (são) o (s) principal (is) programa (s) ou projeto (s) que conduzem a política florestal no estado do Amazonas, atualmente?
6. A SEMA identifica a ocorrência de convergência ou divergência entre as políticas florestais dos Estados amazônicos?
7. A SEMA identifica a ocorrência de convergência entre as políticas estaduais florestais dos Estados da região Norte do país e a política florestal federal?
8. Há cooperação entre os Estados da região Norte do país para a formulação e implementação de políticas florestais? Em caso positivo, quais os principais estados que cooperam com o Estado X e de que maneira se dá essa cooperação?
9. Informar lista nominal de pessoas que ocupam/ocuparam os cargos de Secretário, Diretor e Gerente na SEMA ou órgãos do governo do estado vinculados à formulação e execução de políticas florestais no período de 1995 a 2017, discriminando os períodos de exercício do cargo por pessoa.

