



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE PLANALTINA - FUP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP MESTRADO
PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

LIDIANE ROCHA DE OLIVEIRA MELO

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL PARA MUDANÇA DO CLIMA NO
ESTADO DE MATO GROSSO**

BRASÍLIA, 2018

LIDIANE ROCHA DE OLIVEIRA MELO

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL PARA MUDANÇA DO CLIMA NO
ESTADO DE MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/FUP, da Universidade de Brasília - UNB, *Campus Planaltina*, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Linha de pesquisa: Estado, Território e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio Ávila

**Brasília -DF
2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RL714f Rocha de Oliveira Melo, Lidiane
Formação da Agenda Governamental para Mudança do Clima no
Estado de Mato Grosso / Lidiane Rocha de Oliveira Melo;
orientador Mário Lúcio Ávila. -- Brasília, 2018.
125 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. mudança do clima. 2. políticas públicas. 3. formação da
agenda. 4. modelo de múltiplos fluxos. I. Lúcio Ávila,
Mário, orient. II. Título.

LIDIANE ROCHA DE OLIVEIRA MELO

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL PARA MUDANÇA DO CLIMA NO
ESTADO DE MATO GROSSO**

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Mário Lúcio Ávila
Orientador
PPGP/ UnB

Professor Doutor Mauro Eduardo Del Grossi
PPGP / UnB

Professor Doutor Eduardo de Lima Caldas
EACH/USP PROCAM/USP

Professora Doutora Luciana, de Oliveira Miranda
PPGP/UnB
Suplente

Brasília – DF
11 de Abril, 2018

Dedico este estudo ao meu esposo Christopher, os meus filhos Maya, Felipe e Manuela e a minha família pelo apoio incondicional e a verdadeira motivação para conclusão deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A palavra gratidão remete ao ato de agradecer. Ser grato pelo que a vida nos proporciona não necessariamente nos torna imune aos inúmeros desafios que possam surgir, no entanto nos fortalece para melhor lidar com eles.

Durante a jornada vivenciada até o momento, sou grata a Deus, ao Universo e aos meus Santos por não terem me deixado fraquejar.

À minha família e os amigos que sempre me incentivaram e viajaram comigo nos meus sonhos, por mais insanos que pudessem aparentar. Em especial ao meu pai Nilson, mãe Lídia, irmã Sâmia, Elisa, Chico, Cristhyane, Jakeline, Rubinho, Cica, Millena, Micaella, Anna Luiza, Rubens Filho, Luciana, Ana Paula e Tiago, que dedicaram tempo e carinho aos meninos enquanto me ocupava com a pesquisa.

Ao meu esposo Christopher, que compartilhou comigo simultaneamente a missão quase que impossível de equilibrar o tempo entre os afazeres com os estudos e a família, prova viva de que com amor e a soma de pequenos esforços tudo é factível.

Ao meu orientador, Professor Dr. Mário Lúcio Ávila, por toda a paciência, a liberdade e o sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho. Muito obrigada por ter me corrigido quando necessário sem nunca ter me desmotivado.

Aos professores e equipe do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP, pelo conhecimento compartilhado e a dedicação aportada para o aprimoramento do curso.

Aos meus colegas de trabalho, pelas mensagens de motivação e apoio, em especial ao meu chefe Márcio Rojas, o qual desde o momento em que ingressei no curso amenizou minha rotina de trabalho para que não ficasse sobrecarregada e conseguisse aproveitar as novas responsabilidades acadêmicas.

Aos meus colegas de turma, que viraram amigos ao longo desse percurso e que, de certa forma, atenuaram as angústias ao longo da jornada por meio de momentos prazerosos e descontraídos.

... Não existe plano B, pois não temos um planeta B.

Ban Ki-moon

RESUMO

O estudo em questão tem por objetivo analisar quais seriam as eventuais motivações, as tendências de articulação e os interesses estabelecidos durante o processo de adoção das iniciativas sobre mudança do clima no estado de Mato Grosso, por meio da abordagem do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003). O estudo foi organizado conforme a técnica conhecida como *multipaper*, na qual consta um capítulo introdutório, que apresenta a estrutura da dissertação, o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa. Os demais capítulos estão estruturados em formato de artigo que juntos conformam o referencial teórico do estudo e, ao final, consta um capítulo com conclusões e recomendações gerais a partir do cruzamento dos desdobramentos dos capítulos anteriores. A trajetória do estado de Mato Grosso está atrelada às contradições amazônicas, que envolvem desde políticas públicas de incentivos migratórios, políticas de colonização e agrárias, políticas de fomento agropecuário, políticas e programas de investimento para infraestrutura, assim como políticas de comando e controle visando coibir o desflorestamento, bem como programas de integração da floresta, da pecuária e da agricultura, projetos de manejo florestal sustentável, entre outras iniciativas ambientais. De modo geral, a agenda mato-grossense para mudança do clima tem como base as questões ambientais e constitui-se enquanto um processo derivado de inúmeros aspectos, como a capacidade empreendedora de certos atores em influir na agenda pública, que oscilou ao longo do período observado de 2003 a 2014, entre organizações não governamentais socioambientais, representantes do poder público do governo federal e estadual, bem como atores do setor privado. Aparentemente, tal agenda é fruto da combinação de aspectos como o alinhamento estadual com as políticas e marcos regulatórios nacionais, a necessidade de resposta a um mercado externo consumidor com um perfil mais exigente, a tentativa de se adequar aos padrões de produção internacional para não perder competitividade, bem como o surgimento de organismos financeiros propícios a subsidiar as iniciativas de cunho sustentável e as atividades socioeconômicas do estado.

Palavras-chave: mudança do clima; políticas públicas; formação de agenda; modelo de múltiplos fluxos

ABSTRACT

This study aims at analyzing which would be the potential motivations, interaction trends and interests established during the process to adopt climate change initiatives in the state of Mato Grosso, via Kingdon's Multiple Streams approach (2003). The study was organized by using a technique known as *multipaper*, in which there is an introduction section presenting the structure of the text, the research problem, objectives and justification. The other sections are organized as an article, and together make up this paper's theoretical reference, in the end there is a section with conclusions and general recommendations building from crossing over the developments of previous sections. The Mato Grosso's state background is linked to Amazonian contradictions, ranging from public policies of migratory incentives, colonization and agrarian policies, agricultural promotion policies, investment policies and programs for infrastructure, as well as command and control to curb deforestation, as well as forest, livestock and agriculture integration programs, sustainable forest management projects, among other environmental initiatives. The Mato Grosso's agenda for climate change is broadly based on environmental issues, and is a process resulting from countless aspects such as the entrepreneurial capacity of certain stakeholders to influence the public agenda, which swayed among social and environmental non-governmental organizations, representatives of the Federal, State and state government, as well as private sector stakeholders throughout the period from 2003 to 2014. It appears that this agenda is derived from the combination of aspects such as state alignment with national regulatory policies and frameworks, the need to respond to a more demanding consumer external market, the attempt to adapt to international production standards in order not to lose competitiveness, as well as the emergence of financial institutions that are likely to support sustainable initiatives and the socioeconomic activities of the state.

Keywords: climate change; public policies; agenda setting; multiple streams approach

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACRIMAT - Associação dos criadores de Mato Grosso

APP – Área de Preservação Permanente

APROSOJA – Associação dos produtores de soja e milho do Estado de Mato Grosso

ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia

Ater - Assistência técnica e extensão rural

ATPFs - Autorização de Transporte de Produtos Florestais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAR – Cadastro ambiental rural

CF – Constituição Federal

CIM - Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

CLUA - Aliança pelo Clima e Uso da Terra

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

COP- Conferência das Partes

DETER - Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENREDD+ - Estratégia Nacional de REDD+

FAMATO - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

FEMA - Fundação Estadual de Meio Ambiente

FEMA – Fundação Estadual do Meio Ambiente

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMMC - Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas

FNDF – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente

GBMF - Fundação Gordon e Betty Moore

GCF – Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas

GEE – Gases de efeito estufa

GEX – Grupo Executivo sobre Mudança do Clima

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade
ICV – Instituto Centro de Vida
IMAZON – Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IMEA – Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCC - Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas
ISA - Instituto Socioambiental
LAU – Licença Ambiental Única
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Ministério Público
NAF - Núcleo de Articulação Federativa
NDC – Contribuições Nacionalmente Determinadas
NORAD - Agência Norueguesa de Cooperação e Desenvolvimento
ONF – Organismo Nacional das Florestas
ONG – Organização Não Governamental
Oscip - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAS – Plano Amazônia Sustentável
PCH – Pequena Central Hidrelétrica
PCI – Programa Produzir, Conservar e Incluir
PDA - Projetos Demonstrativos
PDE – Plano Decenal de Energia
PDPI - Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEClima - Políticas Estaduais pelo Clima
PECSA - Pecuária Sustentável da Amazônia
PF – Polícia Federal
PIB – Produto Interno Bruto
Plano ABC – Plano Agricultura de Baixo Carbono

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNA – Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima do Brasil

PNEA - Política Nacional de Educação Ambiental

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

PPCDAm - Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia

PPCDQ/MT - Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Estado de Mato Grosso

PPCerrado - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PPS - Partido Popular Socialista

PRA – Programa de Regularização Ambiental

PRODES - Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite

Prodoeste – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PROVARZEA - Projeto Manejo de Recursos Naturais da Várzea

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSTM – Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima

REDD+ - Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

RESEXII - Projeto Reservas Extrativistas

RL – Reserva Legal

SAD – Sistema de alerta de desmatamento

SEMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SISPROF - Sistema Integrado de Monitoramento dos Recursos e Produtos Florestais

SisREDD – Sistema estadual de REDD+

SLAPR - Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TNC – The Nature Conservance

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFCCC - Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

WMO - Conferência Mundial de Clima

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

FIGURA 1: Fluxograma das etapas metodológicas – Página 24

FIGURA 2: Diagrama do Modelo de Kingdon para a Formação da Agenda – Página 53

FIGURA 3: Histórico de iniciativas climáticas no Estado de Mato Grosso – Página 56

FIGURA 4: Gráfico 1- Variação anual do desmatamento em km² – Página 58

FIGURA 5: Diagrama do Modelo de Kingdon para a Formação da Agenda Governamental para mudança do clima em Mato Grosso – Página 109

FIGURA 6: Iniciativas ambientais que serviram como base para a entrada da questão climática na agenda governamental de Mato Grosso – Página 111

FIGURA 7: Histórico de iniciativas ambientais e climáticas no Brasil e Mato Grosso (2000 a 2017) – Página 112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Proposta Metodológica da Dissertação – Página 23

Quadro 2: Planos Setoriais de Mitigação – Página 33

Quadro 3: Estrutura do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Página 35.

Quadro 4: A Constituição Federal de 88 e os princípios e diretrizes da PNMA e PNMC –
Página 38

Quadro 5: Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal – Página 87

Quadro 6: Síntese das entrevistas realizadas – Página 90

Quadro 7: Categoria 01 – Iniciativas ambientais de destaque – Página 91

Quadro 8: Categoria 02 – Efeitos da alternância política –Página 95

Quadro 9: Categoria 03 - Atores chave – Página 98

Quadro 10: Categoria 04 – Contradições encontradas – Página 101

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	19
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	20
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	20
1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	20
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
1.5 METODOLOGIA.....	23
2. CAPÍTULO – A QUESTÃO AMBIENTAL E A INTERFACE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA	25
2.1 INTRODUÇÃO	25
2.2 OBJETIVOS.....	25
2.3 MÉTODOS	26
2.4 O CONTEXTO DO AMBIENTALISMO E SUA RELAÇÃO COM A MUDANÇA DO CLIMA	27
2.5 A MUDANÇA DO CLIMA NO CONTEXTO NACIONAL.....	31
2.6 A MUDANÇA DO CLIMA NO NÍVEL ESTADUAL.....	35
2.7 ANÁLISE	38
2.8 CONCLUSÃO.....	40
2.9 REFERÊNCIAS	41
3. CAPÍTULO - UMA PERSPECTIVA DAS INICIATIVAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA NO ESTADO DE MATO GROSSO	45
3.1 INTRODUÇÃO	45
3.2 OBJETIVOS.....	47
3.3 MÉTODO.....	47
3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA TEORIA DE MÚLTIPLOS FLUXOS.....	47
3.4.1 <i>Os empreendedores políticos e a formação da agenda</i>	50
3.5 AS INICIATIVAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA EM MATO GROSSO.....	53
3.5.1 <i>Atores e Instituições</i>	57
3.6 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	58
3.6.1 <i>Fluxo de problemas</i>	58
3.6.2 <i>Fluxo de alternativas</i>	60
3.6.3 <i>Fluxo político</i>	63
3.6.4 <i>A janela de oportunidade e os empreendedores políticos</i>	68
3.7 CONCLUSÃO.....	70
3.8 REFERÊNCIAS	71
4. A CONJUNTURA AMAZÔNICA E OS ASPECTOS QUE PERMEIAM AS DECISÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE CLIMA NO ESTADO DE MATO GROSSO	77
4.1 INTRODUÇÃO	77
4.2 OBJETIVOS.....	78
4.3 A CONJUNTURA AMAZÔNICA	78
4.3.1 <i>Características, dinâmica territorial e contradições</i>	78

4.3.2 <i>A floresta amazônica e a mudança do clima</i>	82
4.4 O ESTADO DE MATO GROSSO.....	83
4.4.1 <i>Processo ocupacional</i>	83
4.4.2 <i>Dinâmica territorial e o desmatamento</i>	86
4.5 MÉTODOS	88
4.6 ANÁLISE	91
4.6.1 <i>Análise do Conteúdo das entrevistas</i>	91
4.6 CONCLUSÃO.....	104
4.8 REFERÊNCIAS	106
5. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS.....	109
6. REFERÊNCIAS GERAIS	115
7. APÊNDICE.....	125
7.1 ROTEIRO DE ENTREVISTAS	125

1. INTRODUÇÃO

1.1 Problema de Pesquisa

O Estado brasileiro passou por um período de relativa estabilidade econômica nos últimos anos, mas acabou sofrendo impactos causados pela recente crise financeira global, tais como as baixas na produção, o aumento do desemprego, a queda na arrecadação de impostos e a temida escassez de recursos.

Paralelamente a esses acontecimentos, vivenciamos uma outra crise, a crise ambiental. Várias são as discussões entre as nações sobre as mudanças climáticas, de que forma seus impactos poderão afetar suas atividades e seu crescimento, como prevenir e que iniciativas devem ser tomadas para evitar catástrofes. Em ambos os casos, o que está em jogo são os interesses soberanos de cada Estado e a disponibilidade de recursos que cada um tem para atender às demandas presentes e futuras da sociedade em relação aos problemas e os conflitos advindos das transformações ocorridas.

As políticas públicas de meio ambiente no Brasil começaram, ainda que gradualmente, a internalizar os aspectos climáticos e seus efeitos em sua concepção. Fazem interface com as demais áreas relativas ao desenvolvimento do país, no entanto não dispõem de recursos necessários para sua adequada implementação.

A divulgação de estudos científicos incentiva a crença social de que medidas devem ser tomadas local e globalmente, a exemplo das informações compiladas no Quarto Relatório de Avaliação de Mudanças Climáticas do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2007), que apresenta indícios de que a mudança climática está acontecendo e vai continuar por décadas e séculos vindouros. Conforme Marengo (2008), no futuro, espera-se que mudanças ocorram na terra, na atmosfera e nos oceanos em todas as regiões do globo. Além disso, os países menos desenvolvidos da região tropical serão particularmente afetados, incluindo o Brasil.

A publicação do Quinto Relatório de Avaliação de Mudanças Climáticas do IPCC ocorreu em 2014 e o teor desse documento reforça o sentimento de que a questão climática é algo presente e que terá de ser considerada pelos países e os respectivos governos em suas tomadas de decisões. O documento (IPCC, 2014) aponta que a elevação das temperaturas, seja de 1°C ou 2°C em relação aos níveis pré-industriais, apresenta riscos, pois aumenta a probabilidade de impactos extremos e irreversíveis, e que, mesmo se as emissões de gases de efeito estufa cessem, alguns efeitos persistirão durante os séculos.

A mudança do clima enquanto problema global é evidenciada na literatura por autores como Bulkeley e Betsill (2003), Gupta (2007) e Giddens (2010). Além desses, cabe destacar o Relatório Stern (STERN, 2006), que reforça essa ideia e gerou repercussão mundial. O Relatório Stern tenta estimar os custos econômicos dos possíveis impactos associados à variabilidade climática e sinaliza que a inércia dos governos quanto ao problema custaria muito mais, recomendando o investimento imediato em ações preventivas que levassem a redução de emissões de gases de efeito estufa, fazendo jus à expressão prevenir é melhor do que remediar.

Um aspecto que sinaliza o reconhecimento das mudanças do clima enquanto uma problemática social pelo governo brasileiro se ancora na ratificação do Acordo de Paris pelo Brasil no final de 2016. O Acordo foi firmado no âmbito da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) e apresenta um novo compromisso, assumido não só pelo Brasil, mas também por outros países, em relação às ações de mitigação – as contribuições nacionalmente determinadas (NDC) para pós-2020, ações relativas à redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

De certo modo, a problemática relativa aos possíveis impactos associados às mudanças do clima para o país foi internalizada na agenda pública do Estado brasileiro em dezembro de 2009, ano em que foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), conforme relatam Romeiro e Parente (2011). A ratificação do Acordo de Paris, em 2016, foi um momento em que o país reforçou o seu comprometimento com a questão do clima, uma vez que se propôs a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), em 2025, em 37% abaixo dos níveis de emissões de 2005 e, em 2030, a redução de 43%, usando também como referência os níveis de 2005.

No âmbito regional, cada um dos estados da federação reagiu de forma diferenciada quanto ao processo de construção da agenda governamental para contemplar a questão das mudanças do clima e implementar iniciativas para lidar com as possíveis implicações para suas economias locais. Dependendo de como a agenda foi formada, ela influenciou as demais etapas de implementação de suas políticas e, como ressalta Majone (2006), essa fase de estruturação da agenda seria uma das mais relevantes, podendo ser dominada por um único indivíduo ou grupo.

Alguns governos locais passaram a desenvolver de maneira autônoma iniciativas subnacionais com a perspectiva de abordar os problemas e as oportunidades relacionadas aos

impactos da variabilidade do clima, especialmente em meados dos anos 2000. No caso dos estados amazônicos, o estado de Mato Grosso não foi um dos pioneiros nesse processo, mas desperta curiosidade pelo fato de apresentar um histórico de desmatamento expressivo, atrelado a um aumento da capacidade de produção na agricultura e na pecuária, e, simultaneamente a esses aspectos, ter em sua agenda governamental um aparente suporte político a iniciativas e políticas de cunho sustentável e climáticas.

No caso da problemática sobre as mudanças do clima, pano de fundo desse estudo, existe uma gama de modelos explicativos para tentar compreender os arranjos políticos necessários para a implementação de políticas públicas relacionadas ao tema, e, ao se fazer o recorte para governos subnacionais, aqui entendidos como os estados da federação brasileira, uma das alternativas possíveis é o mapeamento e a análise do posicionamento dos atores locais diante das prioridades elencadas em sua agenda governamental. Consideramos aqui a vertente teórica em que as políticas públicas são entendidas como processo dinâmico, composto por um ciclo deliberativo com fases que podem ter variações em suas terminologias, mas que de modo geral incluem a definição da agenda, a identificação de alternativas, a seleção das opções, a implementação e a avaliação, destacando-se na literatura com essa abordagem os autores Lasswell (1958), Howlett e Ramesh (1995), Souza (2006), Frey (2000), Saravia e Ferrarezi (2006) e Secchi (2014).

Parte-se dessa vertente como base para analisar as políticas públicas por meio de ciclos ou etapas e, dada a complexidade e a diversidade abrangida pela temática das mudanças climáticas, outra abordagem que auxilia a compreensão da fase de construção da agenda climática estadual utilizada nessa dissertação será o modelo teórico de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003), em que são levados em consideração os problemas, as soluções e as condições políticas que juntos propiciaram um ambiente favorável para a implementação das estratégias para a problemática em questão.

Diante desse contexto, o estudo de caso selecionado para pesquisa é o estado mato-grossense e pretende-se responder à seguinte questão: como ocorreu o processo de formação da agenda governamental para a temática de mudança do clima no estado de Mato Grosso?

1.2 Objetivos

A análise da construção da agenda governamental para as políticas públicas de modo geral insere-se numa perspectiva de tentar aprofundar a reflexão sobre como ideias, interesses e oportunidades associadas a um ambiente político favorável, contemplando uma diversidade

de atores, pode resultar na adoção de alternativas políticas para lidar com problemáticas do contexto social, seja no âmbito nacional, regional ou estadual.

Diante disso, o estudo em questão delimitou o seu objetivo geral e os seus objetivos específicos, conforme descrição abaixo.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as eventuais motivações e os interesses estabelecidos durante o processo de formação da agenda governamental do estado de Mato Grosso para lidar com os desafios e as oportunidades associados à questão climática e identificar se as estratégias adotadas são fruto de oportunismo de empreendedores políticos.

Para tanto, o recorte cronológico escolhido para esta pesquisa foi o período de 2003 ao ano de 2014, por contemplar três mandatos políticos nas esferas federal e estadual e coincidir com as fases de formação e implementação da agenda pública para a temática de clima no contexto nacional e subnacional.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Analisar o contexto de formulação de políticas públicas sobre mudança do clima no país e sua interface com a questão ambiental;
2. Identificar iniciativas, atores e instituições relacionadas à temática de mudança do clima no estado de Mato Grosso;
3. Analisar as eventuais motivações e as tendências de articulação estabelecidas durante o processo de adoção das estratégias para a mudança do clima no Estado de Mato Grosso;
4. Refletir sobre a estruturação da agenda sobre mudança do clima adotada pelo estado de Mato Grosso à luz do contexto histórico e ambiental da região amazônica.

1.3 Relevância do Estudo

A pesquisa tem como perspectiva contribuir para a compreensão dos possíveis interesses e das oportunidades que culminaram com uma articulação política que optou por adotar iniciativas relacionadas à mudança do clima na agenda governamental do estado de Mato Grosso, por mais que esse aspecto pareça contraditório às características agrárias e desenvolvimentistas típicas do estado.

Ao contextualizar o caso do referido estado, o estudo tem como pretensão gerar conhecimento quanto ao processo de conformação de interesses e arranjos institucionais a serem considerados no momento das escolhas de alternativas políticas para o enfrentamento dos impactos provenientes das mudanças do clima.

O estado de Mato Grosso é um caso relevante entre os demais entes federados, tendo em vista a inexistência de estudos sobre este no que compete ao processo de contextualização e motivações relacionadas à conformação de sua agenda para as mudanças do clima.

Trata-se de um dos principais estados produtores de soja, algodão, carne e madeira do país, tendo destacado-se nos anos de 2006 e 2009 por ter sido responsável pela redução de quase 60% do desmatamento na Amazônia, conforme relatório do Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia (BRASIL, 2013). Além desses aspectos, esse estado tem ganhado destaque no cenário nacional desde meados dos anos 2000 pelo crescente engajamento em iniciativas sustentáveis e promulgação de legislação específica associada às mudanças do clima.

Para a comunidade acadêmica, este estudo é relevante, pois agrega conhecimento no âmbito das pesquisas na área de Estado, Território e Políticas Públicas. Tem como perspectiva suprir lacunas de conhecimento quanto ao processo de formulação da agenda governamental, um dos elementos do ciclo das políticas públicas, além de trazer reflexões sobre o processo pelo qual as intenções são transformadas em ações por parte dos órgãos públicos.

1.4 Estrutura da Dissertação

A opção metodológica adotada para a estruturação da dissertação denomina-se *multipaper* (Frank e Yukihiro, 2013), a qual será construída por meio do desenvolvimento de artigos. O formato em questão apresenta um capítulo introdutório em que são detalhados os elementos que compõem a estrutura da dissertação e os capítulos subsequentes são elaborados em formato de artigo, contemplando introdução, objetivos, métodos utilizados na pesquisa, discussão em tópicos do estudo e conclusão.

Os artigos somados constituem o referencial teórico da dissertação e complementam-se de modo a contribuir para a compreensão do objetivo geral e dos objetivos específicos da pesquisa. Ao final, é construído um capítulo que compila as principais considerações e as recomendações a partir do alinhamento dos resultados encontrados nos artigos.

Esse formato de dissertação é diferenciado se comparado ao formato tradicional e permite uma divulgação ampla dos resultados da pesquisa, uma vez que, ao término desta, alguns capítulos já estarão disponíveis e em formato apto para publicação, potencializando maior alcance de leitores.

Ante o exposto, a dissertação está estruturada em cinco capítulos. O **primeiro capítulo** refere-se à introdução, expõe o problema de pesquisa, seus objetivos, a apresentação

da relevância do estudo, a estrutura da dissertação e, por fim, o caminho metodológico da pesquisa, com a respectiva descrição metodológica dos demais capítulos.

O **segundo capítulo** tem como título “A questão ambiental e a interface com as políticas públicas sobre mudança do clima”, em que é abordado o contexto ambiental que serve como cenário para o surgimento de políticas públicas para mudança do clima no contexto nacional e regional. É feito um breve panorama do contexto ambiental do país como espaço propício para o desdobramento das discussões sobre mudança do clima e o rebatimento desta nos governos locais ao nível estadual. Para tanto, foi feita uma revisão teórica, por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, com a finalidade de auxiliar a descrição da política ambiental, da política sobre mudança do clima no país e do status dos governos subnacionais quanto à questão sobre mudança do clima.

O **terceiro capítulo** foi intitulado “Uma perspectiva das iniciativas sobre mudança do clima no Estado de Mato Grosso”, apresentando uma visão sobre o contexto que serve de cenário para o surgimento da agenda governamental mato-grossense para as mudanças do clima, as iniciativas, os atores, as instituições e as eventuais motivações durante o processo de adoção das estratégias pelo estado. Utiliza como abordagem metodológica a revisão teórica e documental, tendo como guia norteador do artigo o modelo teórico de múltiplos fluxos de Kingdon. Com base no contexto identificado nos âmbitos nacional e local de Mato Grosso, foram definidos alguns aspectos que se encaixam nos fluxos característicos do modelo em questão, tais como o fluxo de problemas, as soluções e os políticos, bem como as janelas de oportunidades oriundas desse contexto e a propícia atuação de empreendedores políticos, que deram o tom do posicionamento governamental do estado frente aos desafios e as oportunidades associadas às mudanças do clima.

O **quarto capítulo** foi denominado como “A conjuntura amazônica e os aspectos que permeiam as decisões governamentais sobre clima no estado de Mato Grosso”, o qual apresenta uma caracterização da conjuntura da Amazônia, a relação da floresta amazônica e a mudança do clima, o contexto de ocupação do estado de Mato Grosso e a dinâmica territorial, bem como tenta identificar aspectos que podem ter influenciado o processo decisório da agenda governamental de Mato Grosso sobre clima. Para tanto, foi realizada uma revisão teórica baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental, assim como foram aplicadas entrevistas individuais semiestruturadas com atores que atuam no contexto de definição de políticas públicas ambientais ou para o clima no estado com o propósito de subsidiar as inferências sobre o caso estudado.

No **quinto capítulo** foi feito um alinhamento entre os resultados dos três capítulos anteriores, sendo um compilado das considerações e recomendações gerais a partir das constatações levantadas por cada um deles, aplicando-se a abordagem do modelo teórico de múltiplos fluxos. Esse último capítulo teve como finalidade trazer à tona as discussões apresentadas na pesquisa, respondendo de forma geral o problema exposto na dissertação por meio do alcance de seus objetivos específicos já contemplados nos capítulos anteriores. Além disso, elenca possíveis pontos a serem explorados em futuros estudos para auxiliar a compreensão da construção da agenda governamental de Mato Grosso para mudança do clima.

1.5 Metodologia

No Quadro 1, segue proposta metodológica da dissertação conforme os objetivos traçados na pesquisa e os respectivos métodos e os instrumentos para alcançá-los.

Quadro 1 – Proposta Metodológica da Dissertação

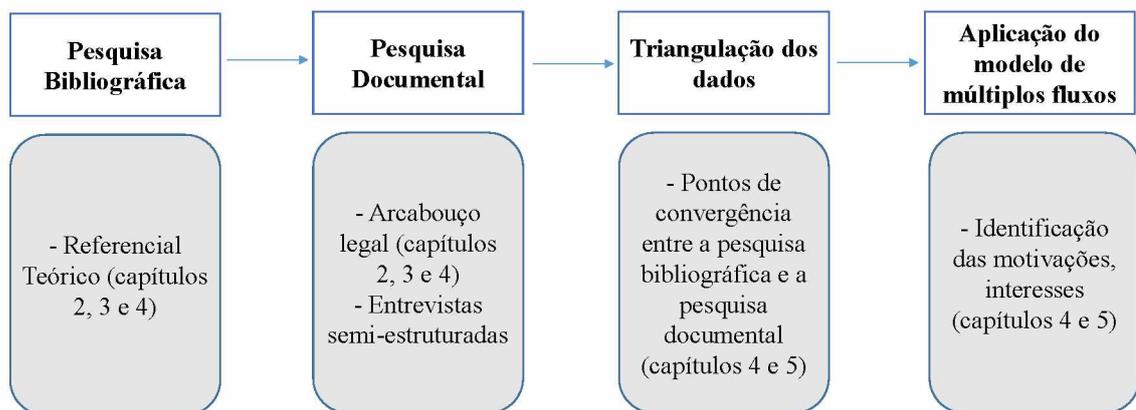
Objetivo Geral			
Analisar as eventuais motivações e os interesses estabelecidos durante o processo de formação da agenda governamental do estado de Mato Grosso para lidar com os desafios e as oportunidades associados à questão climática e identificar se as estratégias adotadas são fruto de oportunismo de empreendedores políticos.			
Objetivos específicos		Capítulos	Métodos/ Instrumentos
1	Analisar o contexto de formulação de políticas públicas sobre mudança do clima no país e sua interface com a questão ambiental	Capítulo 2	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental
2	Identificar iniciativas, atores e instituições relacionadas à temática de mudança do clima no estado de Mato Grosso	Capítulo 3	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental
3	Analisar as eventuais motivações e as tendências de articulação estabelecidas durante o processo de adoção das estratégias para a mudança do clima no Estado de Mato Grosso	Capítulo 3	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental
4	Refletir sobre a estruturação da agenda sobre mudança do clima adotada pelo estado de Mato Grosso à luz do contexto histórico e ambiental da região amazônica.	Capítulo 4	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental Entrevistas semiestruturadas

Fonte: Elaborado pela autora

Os capítulos 2, 3 e 4 terão métodos próprios, e a triangulação dos resultados esperados em cada um desses capítulos foi utilizada como subsídio para a aplicação da abordagem

prevista pelo modelo teórico de múltiplos fluxos de Kingdon, no capítulo 5, que não tem formato de artigo e consolida as constatações gerais, abrangendo considerações mais robustas por conter elementos dos capítulos anteriores que auxiliam a responder ao objetivo geral da pesquisa. Por fim, com o intuito de facilitar o entendimento do desenho metodológico da pesquisa como um todo, foi elaborado um fluxograma (Figura 1) com as etapas metodológicas propostas.

Figura 1 – Fluxograma das etapas metodológicas



Fonte: Elaborado pela autora

2. CAPÍTULO – A QUESTÃO AMBIENTAL E A INTERFACE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

2.1 Introdução

A temática referente à mudança do clima ganhou destaque na agenda global científica e política em 1979, com a primeira Conferência Mundial de Clima (WMO, 1979). No entanto, no Brasil, a política ambiental nessa fase era incipiente e o país estava fundamentalmente preocupado com o desenvolvimento econômico. Esse perfil manteve-se até o início da década de 90, quando o Brasil passou a se engajar nas questões ambientais, seguindo uma tendência mundial.

No início da década de 90, iniciou-se uma fase otimista no âmbito da política internacional, em especial aos assuntos relacionados ao meio ambiente e o desenvolvimento. Gupta (2010) reforça essa ideia ao ressaltar como exemplo o processo preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, que culminou na Rio 92 e teve como um dos seus produtos a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês).

Conforme Little (2003), a década de 90 foi ainda o período de consolidação institucional no qual o governo passou a lidar com as demandas ambientais e, na sequência a este período, deu-se a atualização da legislação ambiental brasileira. A Constituição Federal, em 1988, foi um avanço no que se refere à internalização da gestão ambiental dentro da pauta pública governamental e as leis promulgadas a partir dela serviram para regular, criar novos instrumentos políticos e amparar a implementação das futuras ações governamentais focadas em meio ambiente no país.

Ao que parece, o enredo das iniciativas sobre mudança do clima no Brasil está conectado com os desafios socioambientais que permeiam a história ambiental do país, e não há como desvincular um aspecto do outro.

2.2 Objetivos

Ante o exposto, o estudo em questão tem por objetivo traçar um breve panorama do contexto ambiental que serviu como pano de fundo para o desdobramento da discussão sobre clima no âmbito do Estado brasileiro.

Em um primeiro momento, busca-se fazer um recorte sobre a Constituição Federal no que se refere à preocupação com o meio ambiente, seguido de uma narrativa sobre alguns instrumentos que serviram para institucionalizar essa temática na agenda pública, como leis, instituições, sistemas e programas de destaque no contexto nacional, apontando os vínculos

existentes entre o meio ambiente e a variabilidade climática pela ótica das políticas de controle do desmatamento.

Em um segundo momento, são apresentados os primeiros passos adotados pelo Estado brasileiro quanto à questão climática, bem como uma descrição da arquitetura da política nacional sobre mudança do clima e o reflexo dessas discussões nos governos locais ao nível estadual.

Ao final é feito um contraponto do que está previsto na Constituição Federal quanto ao meio ambiente e as diretrizes e os princípios previstos pela Política Nacional de Meio Ambiente e pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, com a perspectiva de tecer considerações sobre a interface entre as questões ambientais e climáticas.

2.3 Métodos

O estudo em questão possui caráter qualitativo com abordagem metodológica de cunho descritivo.

A pesquisa foi desenvolvida com base na revisão de literatura. Conforme Creswell (2007), tal revisão consiste na busca por estudos relativos ao tema pesquisado e na análise documental. No caso em questão, os temas pesquisados foram políticas ambientais e mudança do clima, com a perspectiva de subsidiar futuras análises e a compreensão do contexto governamental nacional e regional ao abordar a questão climática em suas agendas.

A revisão de literatura foi realizada mediante pesquisa em bases de dados por artigos, teses, dissertações e livros que abordassem os constructos mencionados acima e possibilitassem uma visão macro de forma a tornar o referencial teórico um pouco mais abrangente para além da questão sobre o clima.

Já a análise documental foi feita com base no levantamento de informações presentes no marco legal vigente sobre a questão ambiental e a questão climática do país, tal como a Constituição Federal promulgada em 1988 e os normativos como a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Consistiu em uma análise objetiva do conteúdo identificado no marco legal e a extração de competências alinhadas aos temas de meio ambiente e mudança do clima.

Apresenta-se por fim uma análise do que está previsto na Constituição Federal de 1988 para o meio ambiente em contraponto ao que está previsto nas diretrizes e nos princípios da Política Nacional Sobre Mudança do Clima, bem como sua interface com a Política Nacional de Meio Ambiente, a fim de subsidiar reflexões sobre como a problemática

ambiental serviu como base de sustentação para a estruturação das iniciativas sobre clima no país.

2.4 O contexto do ambientalismo e sua relação com a mudança do clima

Alguns momentos foram relevantes para o país no que compete a problemática ambiental, pois de certa forma marcaram a internalização dessa questão no rol de problemas a serem administrados na agenda pública. Seguindo essa lógica, Munhoz (2009) aponta que, desde 1923, foram estabelecidos alguns marcos regulatórios significativos para as questões ambientais do país, tais como o Decreto nº16.271/1923, que regulamentava a fiscalização da venda de inseticidas e fungicidas, o Código Florestal e o Código de Águas em 1934, o Código de Pesca em 1938 e o Código de Mineração em 1940. Durante o regime militar, os códigos foram sendo atualizados e, com a democratização, foi formada uma rede de políticas públicas nacionais e uma gama de legislações específicas para a proteção dos recursos naturais.

Cabe ressaltar que, antes mesmo da Constituição Federal em 1988, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) por meio da Lei nº 6.938, de agosto de 1981, que, conforme Benjamin (2007), consistiu em um dos primeiros movimentos no sentido de proteger juridicamente de forma ampla o meio ambiente. A PNMA tem como princípios: a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas; o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; o incentivo à pesquisa de tecnologias socioambientais; o acompanhamento do estado da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradadas; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; a educação ambiental.

Instituiu-se também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que culmina posteriormente na criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de estabelecer normas e critérios que regulassem o manejo dos recursos naturais e visassem assegurar a qualidade ambiental. Cabe destacar instrumentos da PNMA como o zoneamento ambiental, a revisão de atividades potencialmente poluidoras, o licenciamento ambiental e a possibilidade da utilização de tecnologias voltadas para assegurar a qualidade ambiental.

A promulgação da Constituição Federal - CF de 1988 foi um marco relevante na relação entre Estado e Sociedade e acabou agregando muitas das reivindicações da sociedade civil. A Constituição aborda a temática ambiental em vários momentos, sendo que os artigos de maior destaque são os 5º, 23, 24, 129, 170 e 225.

O artigo 5º estabelece que todo cidadão poderá propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

O artigo 23 estabelece que é competência comum aos três entes federativos a proteção ambiental, além de prever que leis complementares deverão fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O artigo 24 diz que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre as florestas, a caça, a pesca, a fauna, a conservação da natureza, a defesa do solo e dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e o controle da poluição. Já no Capítulo IV da CF, que trata das funções essenciais à Justiça, o artigo 129 versa sobre as funções institucionais do Ministério Público e estabelece que este deve promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A Constituição não faz menção direta, mas aponta perspectivas de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, o que pode ser evidenciado no capítulo sobre a ordem econômica (art. 170, VI) “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Leme e Sotero, 2008).

Existe uma particularidade da CF no artigo 225, pois é nele que se estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, e, conforme salientam Leme e Sotero (2008), este seria um aspecto inovador em consideração às demais constituições que o país já teve, além de reforçar o comprometimento desta Constituição com a questão ambiental.

De certa forma, o processo de redemocratização propiciou um fortalecimento de movimentos sociais e, já no final dos anos 70 e nos anos 80, o movimento ambientalista começa a ganhar força, sendo esse o período em que surge a vertente denominada socioambientalista, a qual conseguiu conjugar as reivindicações políticas e as sociais com as causas ambientais (Viola, 1992).

Ainda conforme Viola (1992), o ambientalismo dos anos de 1980 teria um perfil multissetorial, abrangendo uma diversidade de segmentos como associações comunitárias, organizações não governamentais (ONGs), agências estatais, instituições acadêmicas e até o setor privado. Segundo Santos et al (2005), o movimento atuava sob a égide de uma lógica

preservacionista e conservacionista, priorizando a defesa ambiental e muito focado na criação de unidades de conservação.

Já no final da década de 1980, os ambientalistas e outros movimentos sociais começam a articular como forma de atingir seus interesses comuns e potencializar suas ações. Santos et al (2005) sinalizam que essa aproximação faz com que esse movimento tenha maior contato e exerça maior pressão junto aos formuladores de políticas públicas, levando-os a considerar e conciliar aspectos ambientais, econômicos e socioculturais com as necessidades locais durante o processo de estruturação das agendas públicas e desenho das futuras políticas públicas. Esse momento coincide com o surgimento e o conhecimento público dos conflitos e dos impactos socioambientais associados às políticas de desenvolvimento, infraestrutura e fomento à expansão da fronteira agrícola na Amazônia brasileira.

Nos anos que seguiram a promulgação da Constituição, várias ações, programas e instituições foram criados para atender as demandas relativas às questões ambientais no país. Um exemplo disso foi a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) em 1989, o acordo para implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) em 1992 e, em 1993, a transformação da Secretaria de Meio Ambiente em Ministério de Meio Ambiente, reforçando e ampliando suas responsabilidades com a área ambiental.

De certa forma, houve um aprimoramento da legislação específica que regulamenta o licenciamento e os aspectos sobre os impactos ambientais, cabendo destacar também a publicação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998), a instituição da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) por meio da Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999, a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) por meio da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, a Lei de Gestão Florestal (Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006), que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e cria o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), entre outras iniciativas.

Com relação especificamente às iniciativas florestais nacionais, cabe destacar que foram desenvolvidos alguns sistemas de monitoramento do desmatamento e da degradação florestal com a finalidade de auxiliar o processo de organização dos dados e das informações e viabilizar o controle do ativo florestal do país, dos quais quatro são de responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), quais sejam:

- 1) PRODES, que monitora a Floresta Amazônica Brasileira por satélite e produz estimativas anuais das taxas de desflorestamento da Amazônia legal desde 1988;
- 2) DETER, que utiliza dados de vários satélites para detectar o desmatamento em tempo real mensalmente desde o ano de 2004, tendo como função produzir alertas de foco de desmatamento;
- 3) DEGRAD, que faz o mapeamento da degradação florestal na Amazônia legal, identificando áreas em processo de desmatamento onde a cobertura florestal não foi totalmente removida;
- 4) DETEX, tem como função monitorar áreas de manejo florestal, indicando se a exploração seletiva de madeira está em consonância com a autorização prevista pelos órgãos ambientais.

Ainda com relação ao controle do desflorestamento, cabe destaque para o SAD, sistema de alerta de desmatamento criado em 2004, sob responsabilidade da organização não governamental Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), que complementa as informações produzidas pelos sistemas do INPE e serve como uma contraprova dos dados divulgados oficialmente pelo governo.

Para além desses, cabe ressaltar a criação de outros sistemas relevantes no contexto amazônico como o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais (SISPROF), sistema criado em 1998, sob responsabilidade do IBAMA, com a finalidade de integrar o monitoramento e o controle dos recursos e produtos florestais, e o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), criado pela Lei nº 12.651/2012 e regulamentado pela Instrução Normativa MMA nº 2, de 5 de maio de 2014, integrando o Programa de Regularização Ambiental (PRA), o qual prevê que os posseiros e os proprietários rurais devem se adequar às regras previstas no novo Código Florestal (Lei Nº 12.651 de 25 de maio de 2012).

Por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), busca-se fazer um registro público eletrônico de âmbito nacional para os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais dessas propriedades com relação às suas Áreas de Preservação Permanente (APP), áreas de uso restrito, de Reserva Legal (RL) entre outras, consistindo em um primeiro passo para assegurar a regularidade ambiental da propriedade. Consiste em uma versão aprimorada do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), implantado originalmente em Mato Grosso no ano de 2000, com o propósito de monitorar e controlar o desmatamento nos imóveis rurais.

Dos inúmeros programas e planos desenvolvidos pelo governo federal relacionados ao uso do solo e dos recursos florestais, cabe destacar o acordo para implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 de 1992 a 2012, destacado por Vivan (2011) como uma das primeiras iniciativas apoiadas pela cooperação internacional com caráter demonstrativo, que teve por finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica e teve como desdobramentos os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), para melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas da Amazônia Legal; os Projetos Demonstrativos (PDA) para apoiar iniciativas inovadoras no uso e na conservação de recursos naturais de organizações da sociedade civil na Amazônia e na Mata Atlântica; o Projeto Manejo de Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea), com ênfase em recursos pesqueiros da Amazônia; e o Projeto Reservas Extrativistas (Resex II), para testar o modelo de reserva extrativista como unidade de conservação.

Para além desses, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), em 2002, é considerado até hoje um dos maiores programas de conservação para florestas tropicais do mundo, buscando conciliar a conservação com as melhores práticas de planejamento e gestão para criar, equipar e consolidar unidades de conservação, com planejamento de ações para até o ano de 2039.

Assim como o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que teve regulamentação instituída em 10 de julho de 2002, por meio do Decreto nº 4.297, com a perspectiva de integrar aspectos naturais e sociais no planejamento e gestão do território, passou a integrar o Plano Plurianual do país a partir desse ano com a denominação de Programa de Zoneamento Ecológico Econômico e, no contexto da gestão regional ambiental, foi relevante, tendo como desdobramentos o Macro Zoneamento Ecológico Econômico da Amazônia Legal, entre outras diretrizes posteriormente para outras regiões do país.

2.5 A mudança do clima no contexto nacional

O primeiro movimento do Brasil que evidencia a institucionalização da mudança do clima em sua pauta governamental foi em 1994 com a criação da Coordenadoria de Mudanças do Clima, sob a responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia – Decreto nº 1.160/1994 (BRASIL, 1994), a qual era responsável por coordenar a implementação dos compromissos resultantes da UNFCCC. Em 1997, o Decreto nº 1.160/1994 foi revogado e foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais (Decreto de 26 de fevereiro de 1997

(BRASIL, 1997)). Em 1999, por meio do Decreto de 7 de julho de 1999 (BRASIL, 1999), foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, tendo como presidente o Ministro da Ciência e Tecnologia e como vice-presidente o Ministro do Meio Ambiente, com a finalidade de articular as ações de governo decorrentes da UNFCCC e de seus instrumentos subsidiários.

Em 2000 foi estabelecido o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), por meio do Decreto de 28 de agosto de 2000, com o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e a tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima causada por gases de efeito estufa, bem como sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Após um período de relativa inércia quanto ao assunto, em 2007, foi criado, no âmbito do Congresso Nacional, a Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas, que produziu na época um relatório com recomendações a todos os Poderes e as esferas de governo no sentido de propor legislação para mudança do clima e incentivar a redução do desmatamento, entre outros temas sujeitos a sofrer os impactos da variabilidade climática (Brasil, 2008).

No final desse mesmo ano, instituiu-se o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) pelo Decreto nº 6.263 (BRASIL, 2007). O CIM tem como característica um perfil deliberativo e como atribuições orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Mudança do Clima, lançado em 2008. Entre outras providências, o decreto também instituiu o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), com finalidade de elaborar proposta preliminar dos objetivos gerais, dos princípios e das diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Todas essas iniciativas políticas culminaram, em 2009, com a publicação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), lei nº 12.187 (BRASIL, 2009). Essa lei estabelece princípios como os da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e as seguintes diretrizes: a obrigação de todos, coletividade e poder público, de atuar em benefício das presentes e das futuras gerações para a redução dos impactos da mudança do clima; a obrigação de tomar medidas para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança climática tomando como base o consenso científico e técnico sobre o assunto; a necessidade das medidas tomadas considerarem as diferentes realidades socioeconômicas dos envolvidos e distribuir os encargos e os ônus entre os principais setores econômicos e as populações; e a integração das ações nacionais com as ações estaduais e as municipais.

Esforços de mitigação e adaptação serão necessários para todos os países, não sendo uma exclusividade brasileira, uma vez que os impactos associados à variabilidade do clima podem afetar a todos, sem distinção, não se tratando de um problema individualizado, mas sim coletivo. Aspecto foi constatado por Giddens (2010), que alerta que, mesmo com a existência de estudos e indícios existentes sobre as consequências individuais ou coletivas provenientes dos efeitos das mudanças do clima, a humanidade ainda está em processo inicial de adoção de novos hábitos, políticas e práticas.

Giddens (2010) ressalta ainda que, em um ambiente de incertezas e riscos desconhecidos, o Estado Nacional teria um papel relevante na viabilização da coordenação e da facilitação da implementação de políticas públicas climáticas, promovendo políticas de longo prazo e a busca por consenso e cooperação para investimentos necessários em soluções para os desafios relativos ao tema. No âmbito nacional, pode-se constatar que a problemática relativa aos possíveis impactos associados às mudanças do clima para o país foi internalizada na agenda pública do Estado brasileiro, tendo como desdobramento a instituição da PNMC.

Inicialmente a conformação de interesses no Estado brasileiro ocorreu em torno de questões relativas à mitigação de gases de efeito estufa por meio do Decreto nº 7.390 (Brasil, 2010), que previu a definição de oito planos setoriais de mitigação, incluindo ações, indicadores e objetivos específicos de redução de emissões, bem como mecanismos verificadores de seu cumprimento e algumas ações de adaptação em alguns dos setores previstos, conforme o Quadro 2 abaixo.

Quadro 2- Planos Setoriais de Mitigação

Planos	Setores
Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)	Mudança e uso do solo
Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado)	Mudança e uso do solo
Plano Decenal de Energia (PDE)	Energia
Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC)	Agricultura
Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação (Plano Indústria)	Indústria
Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono (PMBC)	Mineração
Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima (PSTM)	Transporte
Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Saúde

Fonte: elaborado pela autora

Até o ano de 2012, de acordo com Neves et al (2015), o cenário brasileiro para as mudanças do clima contava com os Planos Setoriais de Mitigação, que abordavam, de forma superficial, aspectos relacionados à adaptação e possíveis vulnerabilidades dos ecossistemas e das populações nos contextos nacional e local.

Tendo em vista a demanda e a pressão social por parte da sociedade civil e da conjuntura internacional no âmbito das negociações na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ao final do segundo semestre de 2012, foi criado o Grupo de Trabalho Adaptação (intitulado GT Adaptação), com a finalidade de desenvolver o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima do Brasil (PNA).

Após a realização de macroplanejamento prévio no âmbito do referido GT, foram desenvolvidas atividades e reuniões no período de 2013 a 2015, culminando com o lançamento do PNA em maio de 2016.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Adaptação conformou-se enquanto estratégia organizada e liderada pelo Poder Executivo Federal para que os governos e os diversos setores da sociedade pudessem considerar, em seus planejamentos e políticas, a gestão de riscos associados às suas vulnerabilidades frente aos impactos provenientes das mudanças do clima e administrar medidas adequadas para esses possíveis efeitos.

O referido plano foi instituído pela portaria ministerial MMA N°150/2016 e teve por objetivo promover a gestão e a redução dos riscos associados à mudança do clima, considerando as oportunidades emergentes com o intuito de evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura. (Brasil, 2016)

Essa mesma portaria ministerial criou, simultaneamente, o Grupo Técnico de Adaptação, arranjo institucional responsável pela futura implementação do Plano e que contempla o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

Diferentemente da iniciativa para mitigação à mudança do clima, que contabilizou oito planos individualizados para setores priorizados pelo Estado brasileiro, para a adaptação, o governo federal optou pela elaboração de um único instrumento contemplando dois volumes: um caracterizando a estratégia geral para a adaptação e o segundo apresentando as estratégias setoriais.

A parte geral do Plano contempla os princípios, os objetivos, as diretrizes, as metas e as recomendações gerais do Plano, e a parte das estratégias setoriais abrange onze temas de

interesse nacional identificados como prioritários para o país por estarem relacionados à vulnerabilidade dos setores ou dos territórios frente aos impactos provenientes das mudanças do clima, vide Quadro 3.

Quadro 3. Estrutura do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima

Plano Nacional de Adaptação	
Estratégia geral	Estratégias Setoriais
Objetivo Geral Visão e Princípios Objetivos Específicos Metas e Recomendações Gerais	Agricultura Cidades Recursos Hídricos Povos e Populações vulneráveis Segurança alimentar e nutricional Biodiversidade e ecossistemas Gestão de riscos de desastres Indústria e mineração Infraestrutura Saúde Zonas costeiras

Fonte: sítio eletrônico do MMA, com ajustes pela autora

De modo geral, a escolha dos setores contemplados tanto pelos planos setoriais de mitigação como no plano nacional de adaptação reflete a priorização por parte do Estado brasileiro por áreas consideradas chave para sua economia ou aparentemente mais vulneráveis quanto aos impactos da variabilidade climática. Ademais, a delimitação de tais eixos foi definida conforme a predisposição de cada um dos órgãos ministeriais convidados a participar na época do processo e suas expectativas quanto aos desdobramentos de tais planos em suas respectivas pastas.

2.6 A mudança do clima no nível estadual

Desde as negociações sobre o Protocolo de Quioto, nos anos 90, Lankao (2007) salienta que é possível verificar um rearranjo por parte dos governos subnacionais e locais em alocar a temática de clima em suas agendas governamentais, por identificar esse assunto como algo oportuno e estratégico.

Para melhor compreender a relação entre o governo federal e os governos estaduais para a questão do clima, cabe destacar que ocorre uma coordenação em arranjos multinível de políticas públicas. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado passou por mudanças e começou a vivenciar tanto aspectos democráticos como aspectos relacionados à

liberalização econômica, e a partir daí, houve uma tendência de se articular para a tomada de decisões com os demais entes federativos ao se tratar de políticas públicas complexas ou transversais, a exemplo da política sobre clima.

Nesse contexto, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, por meio de seus instrumentos, entre eles, os Planos Setoriais de Mitigação e o Plano Nacional de Adaptação, fez com que o Estado brasileiro mudasse um pouco o seu perfil, manifestando-se de forma diferenciada e descentralizada quando observados alguns atributos identificados por Obinger et al (2005) ao caracterizarem o federalismo. Entre esses atributos, pode-se citar a adoção de arranjos institucionais para a tomada de decisão considerando interesses territoriais, a ampliação do envolvimento de atores no processo de implementação de políticas e a definição de arranjos legais delimitando as atribuições entre os níveis de governo.

No caso dos planos setoriais de mitigação, o governo federal coordenou o processo de elaboração de cada um dos planos por intermédio do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima, que propiciou a participação dos estados subnacionais e dos demais agentes políticos e representantes da sociedade civil organizada por meio de mecanismos como a realização de chamada pública e de consulta pública, nas quais os representantes dos estados e esses demais atores puderam opinar sobre o documento base do plano definido em âmbito federal para cada um dos setores selecionados como prioritários para o país. De forma complementar, foram realizadas também oficinas regionais presenciais com a finalidade de assegurar a contribuição de representantes das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste do país na definição do escopo de cada um dos planos previstos.

Quanto ao processo de coordenação intergovernamental para o plano nacional de adaptação, o governo federal optou por promover o diálogo federativo por meio do Núcleo de Articulação Federativa (NAF), instância criada no âmbito do GEX com a finalidade de integrar as políticas setoriais que guardassem alguma afinidade com a temática de mudança do clima, incentivar o intercâmbio de experiências entre os órgãos governamentais e viabilizar a harmonização entre as expectativas e as diretrizes nacionais com as iniciativas subnacionais de adaptação.

Dos vinte e sete estados da federação brasileira, contabilizou-se o engajamento de aproximadamente treze Estados por meio de participação de representantes dos governos subnacionais em reuniões técnicas e demais atividades realizadas no âmbito do GT Adaptação durante o processo de elaboração do PNA. Esse dado foi apresentado no Relatório de

consolidação dos trabalhos da oficina realizada no âmbito do GT Adaptação, realizado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV/GVCES (Brasil, 2014).

Observa-se que a coordenação intergovernamental foi traçada de forma paralela à coordenação intragovernamental, em que o núcleo de articulação federativa serviu como instância para as negociações com os governos subnacionais e como alternativa para captar seus interesses e necessidades face às metas e os objetivos que estavam sendo cogitados no Plano.

Com base nas informações consolidadas sobre o núcleo de articulação federativa no relatório da FGV/GVCES (Brasil, 2014), observa-se que permanecem limitações e desafios a serem superados para uma articulação e participação efetiva dos entes estaduais e municipais para a concretização do Plano, como a proposição de sugestões concretas e o maior envolvimento por parte dos entes subnacionais. Pois mesmo com a divulgação dos processos previstos para a implementação da estratégia e o investimento em espaços públicos de negociação, a participação e a representação dos governos estaduais limitaram-se a 50% do total de estados da federação e, no caso dos municípios, praticamente não há registro de participação, evidenciando-se assim limitações quanto ao engajamento desses entes à iniciativa.

Para os setores de transporte e saúde, Luedemann et al (2016) ressaltam que foram criados comitês setoriais para dar direcionamento tanto às iniciativas de mitigação como às de adaptação, tais como o Grupo Técnico de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas em Transporte Público Urbano e a Comissão Gestora do Plano Setorial da Saúde de Mitigação e da Adaptação às Mudanças Climáticas. Nesses grupos estão contemplados representantes estaduais do referido setor.

Até o ano de 2017, foram identificados dezesseis estados com leis aprovadas para mudança do clima e quatro estados com projetos de lei em andamento. Amazonas, Acre, Tocantins, Goiás, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraíba, Piauí, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Paraná são os que possuíam alguma lei contemplando conteúdo relativo às mudanças do clima e Mato Grosso, Minas Gerais, Pará e Amapá são aqueles com projeto de lei em andamento (FORUM CLIMA, 2013).

Já com relação a constituição de fóruns, até meados de 2018 aproximadamente dezessete estados haviam instituído fóruns locais para discutir as questões e as implicações da variabilidade climática para as suas localidades, sendo o Distrito Federal o mais recente. Dos

estados amazônicos, destacam-se cinco: Tocantins, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia.

Uma particularidade sobre o estado de São Paulo é ressaltada por Romero e Parente (2011): São Paulo destacou-se entre os entes federativos por ter sido um dos pioneiros a promover políticas e estabelecer normas incentivando a adoção de ações de mitigação dos gases de efeito estufa e ações voltadas para a adaptação aos efeitos da mudança do clima, sendo que tanto a lei estadual como a lei municipal foram publicadas antes mesmo da própria PNMC no âmbito nacional.

2.7 Análise

A partir da leitura dos artigos da Constituição Federal que abordam a questão ambiental, observa-se que o artigo 23, que versa sobre a competência comum aos entes federativos no que se refere à proteção ao meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora, é o que mais se aproxima dos princípios e das diretrizes previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), servindo como base de sustentação ampla o suficiente para considerar os futuros instrumentos políticos das duas políticas em questão, vide Quadro 4.

Quadro 4 – A Constituição Federal de 88 e os princípios e diretrizes da PNMA e PNMC

CF de 88	
Artigo 23	
Competência comum à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios: Incisos VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; Incisos VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;	
Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981)	
Princípios	Diretrizes
Artigo 2º I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.	Artigo 5º As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.
Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009)	
Princípios	Diretrizes
Artigo 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (...)	I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário; II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;

	<p>III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;</p> <p>IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;</p> <p>V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;</p> <p>VI - a promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a:</p> <p>a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;</p> <p>b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima;</p> <p>c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas;</p> <p>VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6º;</p> <p>VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;</p> <p>IX - o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa;</p> <p>X - a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações;</p> <p>XI - o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas;</p> <p>XII - a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima;</p> <p>XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção:</p> <p>a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa;</p> <p>b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.</p>
--	---

Fonte: elaborado pela autora

Ao se analisar a descrição dos princípios tanto da PNMA como da PNMC, percebe-se que, no caso da primeira, os princípios são bem mais detalhados, contemplando conceitos e ações relacionadas ao equilíbrio ecológico, a proteção dos ecossistemas, a racionalização e o planejamento do uso dos recursos ambientais e o controle e o zoneamento de atividades poluidoras. Além disso, os princípios PNMA possuem rebatimento nos princípios previstos pela PNMC, que delimita poucos princípios com terminologias mais gerais, mas que ainda sim fazem interface com os da PNMA por tratarem da prevenção e do conceito de desenvolvimento sustentável, que por si só contempla aspectos como o planejamento e a racionalização do uso dos recursos e a busca de um equilíbrio de forma a assegurar a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Quanto às diretrizes, as da PNMA são mais concisas, dando relativa flexibilidade à União, aos Estados, ao Distrito Federal, Territórios e Municípios na possibilidade de formular

futuramente os instrumentos necessários para viabilizar a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico.

Em compensação, as diretrizes da PNMC são mais detalhadas, mas ainda sim estabelecem aproximação com as ideias previstas nas da PNMA ao abordarem compromissos com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que trata da emissão de gases de efeito estufa e da busca por assegurar um equilíbrio sistêmico, bem como outras diretrizes que também se inter-relacionam com os princípios da PNMA, como o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico e a articulação com outros instrumentos de ação governamental já estabelecidos.

Por fim, observa-se que conceitos como sustentabilidade, precaução, prevenção, adaptação e mitigação, presentes nos princípios da Política Nacional sobre Mudança do Clima, não são observados no texto da Constituição Federal de 1988, tão pouco no da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981.

2.8 Conclusão

O histórico da questão ambiental, somado à conformação da estrutura jurídica e das políticas públicas socioambientais no país, fornece elementos que, analisados sob uma perspectiva holística, contribuem para o entendimento da trajetória escolhida pelo Estado brasileiro, como também pelos governos estaduais ao inserirem em suas agendas governamentais a problemática associada às mudanças do clima.

A promulgação da Constituição Federal - CF de 1988 promoveu mudanças significativas na relação entre o Estado brasileiro e a sociedade e acabou contemplando algumas questões dos movimentos sociais e preocupações ambientais latentes à época, como a preservação da integridade ambiental.

A própria Política Nacional de Meio Ambiente, que mesmo antecedendo a CF de 88, acabou por motivar a discussão e a posterior regulamentação de assuntos como o zoneamento ambiental, a revisão de atividades potencialmente poluidoras, o licenciamento ambiental, o incentivo à pesquisa, o desenvolvimento e a utilização de tecnologias que visassem o uso racional dos recursos naturais.

As normas legais sobre crimes ambientais, licenciamento ambiental e gestão florestal foram e são usadas atualmente para subsidiar ações dos governos nas esferas federal e estadual para a proposição de iniciativas relacionadas ao controle de emissões, como os programas de licenciamento ambiental e a sua relação com os usos da terra, o controle do desmatamento e da degradação florestal e o fomento de iniciativas relacionadas ao manejo

florestal sustentável. Todas essas iniciativas, de certo modo, estão estreitamente ligadas à questão sobre mudança do clima por abrangerem ações de mitigação de gases de efeito estufa. Até mesmo a consideração da gestão de riscos em planos e atividades governamentais para a infraestrutura, denotando com isso o vislumbre de medidas voltadas para a adaptação, mesmo que não explicitado com essas palavras na forma da lei, está relacionada à questão da mudança climática.

As questões ambientais apresentam similaridades com as questões climáticas, como a transversalidade com os diversos setores da economia, além de mencionarem direta ou indiretamente a preocupação com a manutenção do equilíbrio ecossistêmico e os possíveis impactos associados às atividades com potencial degradante.

O diferencial da Política Nacional sobre Mudança do Clima em relação à de meio ambiente está na forma como foi desenhada sua abordagem para os possíveis impactos associados à variabilidade do clima. Ela possui a perspectiva de assegurar a sustentabilidade por meio de instrumentos integrados, ancorados nos planos de mitigação para os setores mais relevantes do Estado brasileiro, e o plano nacional de adaptação, que, apesar de ser uno, engloba uma diversidade temática ampla o suficiente para contemplar os desafios em reduzir as vulnerabilidades das realidades nacional, regional e local.

A ausência de expressões como sustentabilidade, vulnerabilidade, adaptação e mitigação nos artigos da Constituição Federal de 88 e no texto da Política Nacional de Meio Ambiente não implicaria em incongruência com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, podendo estar associada ao fato de que, durante o processo de democratização, provavelmente essas terminologias que norteiam as decisões relativas à mudança do clima ainda não estavam socializadas nas instâncias decisórias a ponto de serem consideradas no ordenamento jurídico e pelos formuladores de políticas públicas da época.

Logo, ao abordar-se as questões sobre mudança do clima no país, deve-se ter em mente que a temática ambiental norteou e permitiu a abertura de espaços, mesmo que indiretamente, para a discussão de assuntos complexos como as implicações e as oportunidades associadas aos impactos provenientes da mudança do clima nas esferas decisórias públicas.

2.9 Referências

BENJAMIN, A. H. (2007). Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BRASIL. Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Decreto nº 1.160** de 21 de junho de 1994. Cria a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1160.htm. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

_____. **Decreto de 26 de fevereiro de 1997**. Cria a comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/1997/decreto-44562-26-fevereiro-1997-585567-publicacaooriginal-108579-pe.html>. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

_____. **Decreto de 7 de julho de 1999**. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm. Acesso em: 12 setembro de 2016.

_____. **Decreto de 28 de agosto de 2000**. Dispõe sobre o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências, 28 agosto 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn28-8.2000.htm#art10. Acesso em: 10 de julho de 2017.

_____. **Decreto nº 6.263**, de 21 de novembro de 2007. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

_____. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Brasília: **DOU**, Seção Extra, p. 109, Coluna 2. 2009.

_____. **Decreto nº 7.390**, de 09 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11º e 12º da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 21 de agosto de 2016.

_____. **Relatório do GVCES de Consolidação dos trabalhos em grupo da oficina realizada no âmbito do GT adaptação no NAF**. 2014. FGV. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 20 de junho de 2016.

_____. **Portaria MMA Nº150**, de 10 de maio de 2016. Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 20 de agosto de 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** (2a ed., L. de O. Rocha, Trad.). Porto Alegre: Artmed, 2007

FORUM CLIMA. **O Desafio da Harmonização das Políticas Públicas de Mudanças Climáticas** – Volume II. São Paulo, Fórum Clima, 2013.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GUPTA, J. A history of international climate change policy. **WIREs Clim Change**, 1, 2010. p 636-653.

LANKAO, P.R. ‘How do local governments in Mexico city manage global warming?’. **Local Environment**, n. 12, 5, 2007 p. 519-535.

LEME, T. N. e SOTERO, J. P. V. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. In: Tatagiba, F. & Leme, T. N. (Orgs). **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais**. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008.

LITTLE, P. E. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: **Políticas Ambientais no Brasil: Análises, Instrumentos e Experiências**/ Org. Paul Little. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003. p.13-21.

LUEDEMANN, G; MOLLETA, G.S.D; TEIXEIRA, S. B; Brasil: Esforços Nacionais sobre as Mudanças Climáticas. In: Moura, M.M.A.(org) **A Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 2016. p.287-310

MUNHOZ, D.G. Obstáculos ambientais e não ambientais ao desenvolvimento. In: Cardoso Jr. J. C. (Org.). **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro – Contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Brasília, IPEA, 2009.

NEVES.M.F.; CHANG.M.; PIERRI. N. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.34, 2015. p.5-23.

NOBRE, C. A.; SAMPAIO, G.; SALAZAR, L. Mudanças climáticas e Amazônia. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 59, n. 3, Sept., 2007. p. 22-27.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F.G. **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

ROMEIRO, V.; PARENTE, V. Regulação das mudanças climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais. In: Motta, R.S.; Hargrave, J.; Luedemann, G.; Gutierrez, M. B. S (Eds.). **Mudança do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília, IPEA, 2011.

SANTOS, A.D. (Org.) et al. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

VIOLA, E. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, M. (Org.). **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992

VIVAN, J.L. O noroeste do Estado do Mato Grosso e a promoção de Sistemas Agroflorestais no Arco do Desmatamento da Amazônia Brasileira. P. 36-47. In: Porro, R. e Miccolis, A. (orgs). **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Agroflorestal no Brasil**. World Agroforestry Centre. ICRAF, Belém, 2011. 80 p.

WMO. **Declaration of the World Climate Conference**. WMO Proceedings of the World Climate Conference: A Conference of Experts on Climate and Mankind. [S.l.]: WMO, 1979. p. 12-32.

Sítios eletrônicos visitados

<https://forumempresarialpeloclima.ethos.org.br/observatorio-de-politicas-publicas-de-mudancas-climaticas/>

<http://www.mma.gov.br>

<http://www.mcti.gov.br>

3. CAPÍTULO - UMA PERSPECTIVA DAS INICIATIVAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA NO ESTADO DE MATO GROSSO

3.1 Introdução

O Quarto Relatório de Avaliação de Mudanças Climáticas do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2007) apresentou indícios de que a mudança climática está acontecendo e vai continuar por décadas e séculos vindouros. No futuro, conforme Marengo (2008), espera-se que mudanças ocorram para a terra, a atmosfera e os oceanos em todas as regiões do globo. Além disso, os países menos desenvolvidos da região tropical serão particularmente afetados, incluindo o Brasil.

No contexto brasileiro, a problemática relativa aos possíveis impactos associados às mudanças do clima para o país foi internalizada na agenda pública do Estado brasileiro e, conforme relatado por Romeiro e Parente (2011), teve como desdobramento a instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), em dezembro de 2009.

Essa Política abrange temáticas diversificadas relacionadas à questão da segurança hídrica, alimentar e energética e, de acordo com Neves et al (2015), conformar-se-ia assim enquanto uma política ambiental, mas simultaneamente como uma política de desenvolvimento em que as decisões governamentais quanto à adoção de medidas de mitigação ou de adaptação podem trazer reflexos positivos ou negativos para o contexto de desenvolvimento nacional e local.

A partir de meados dos anos 2000, alguns entes da federação brasileira passaram a desenvolver de maneira autônoma iniciativas subnacionais com a perspectiva de abordar os problemas e as oportunidades relacionadas aos impactos da variabilidade do clima, fato constatado por meio da emergência de um número crescente de projetos de lei, programas e políticas estaduais sobre mudança do clima no panorama regional do país. Dos estados amazônicos, o Amazonas foi um dos pioneiros a desenvolver legislação específica para lidar com os desafios e as oportunidades da mudança do clima. Os demais estados, como Acre e Mato Grosso, desencadearam tardiamente o processo de internalização dessa temática em suas agendas governamentais se comparados com estados da região Sudeste como São Paulo e Rio de Janeiro.

Na região Centro-Oeste, o estado de Mato Grosso destaca-se por ser um dos principais produtores de soja, algodão, carne e madeira do país e por ter registrado um histórico de desmatamento expressivo se comparado com os demais entes federativos. Conforme dados apresentados no Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia

Legal (PPCDAm) 3ª Fase 2012-2015 (BRASIL, 2013), Mato Grosso contribuiu juntamente com os estados do Pará e de Rondônia com aproximadamente 80% do desmatamento da Amazônia no período de 1990 a 2011, sendo que, nos anos de 1993 a 2005, foi responsável pelas maiores perdas florestais do país no bioma amazônico.

Ainda conforme os dados do PPCDAm (BRASIL, 2013), desde o final de 2004, a imagem do estado tem mudado gradualmente por ter reduzido sua contribuição relativa para o desmatamento. Em 2004, essa contribuição era de 43% e, em 2010, passa para 12%, com um aumento, em 2011, para 17%. O relatório credita que a expressiva redução do desmatamento no referido estado pode estar relacionada aos esforços de comando e controle na Amazônia Legal, assim como com a diminuição da área de remanescentes de floresta na região.

Mato Grosso tem ganhado notoriedade não somente pela redução do desmatamento na região amazônica, mas pela adoção de iniciativas socioambientais na área governamental. Além disso, o estado tem se destacado no desenvolvimento de ações calcadas na cooperação com atores da sociedade civil e do setor privado e que contam com o engajamento de organismos internacionais. Nesse contexto, cita-se como exemplo a iniciativa lançada em 2008 intitulada Políticas Estaduais pelo Clima (PEClima), coordenada pela associação internacional democrática de governos locais denominada Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), apoiada pelo Governo Britânico por intermédio da Embaixada Britânica no Brasil. E estado de Mato Grosso é um dos estados-piloto dessa iniciativa.

O estado destaca-se por contemplar diversas ações de organizações da sociedade civil, tais como as iniciativas Transparência Florestal, Incentivos Econômicos, Municípios Sustentáveis, Pecuária Sustentável, Desenvolvimento Rural Comunitário, entre outras atividades da organização não governamental (ONG) Instituto Centro de Vida (ICV), e o Programa Xingu e o Programa Monitoramento de Unidades de Conservação no Brasil, da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) Instituto Socioambiental (ISA). Há, também, a iniciativa internacional de reflorestamento para sequestro de carbono denominada Projeto Poço de Carbono Peugeot - ONF, firmada, em 2009, entre o governo do estado com a Peugeot e o Organismo Nacional das Florestas (ONF Brasil, subsidiária do grupo ONF Internacional), entre outros projetos em andamento apoiados pelo Fundo Amazônia, como o Projeto Bombeiros Florestais de Mato Grosso, em 2012, e o Projeto Mato Grosso Sustentável, em 2014.

Já em 2015, o Governo de Mato Grosso lançou o programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI), destacando-se como mais uma alternativa estadual com a finalidade de

combater o desmatamento ilegal na região, e emplacou proposta de parceria com o Althelia Climate Fund, um fundo de investimento especializado do Grão-Ducado de Luxemburgo, com a finalidade de recuperar pastagens degradadas na Amazônia.

3.2 Objetivos

Tendo em vista as recentes articulações intersetoriais no estado para o controle do desmatamento e as demais ações estaduais relacionadas à temática de mudança de clima, este trabalho propõe um mapeamento das iniciativas, dos atores e das instituições envolvidas com a questão no respectivo estado. O objetivo geral consiste em analisar quais seriam as eventuais motivações, as tendências de articulação e os interesses estabelecidos durante o processo de adoção das estratégias climáticas do estado de Mato Grosso por meio da abordagem do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), investigando de que forma os diferentes fluxos convergiram para a adoção das iniciativas em curso no estado.

O estudo tem como perspectiva compreender qual é o papel do estado de Mato Grosso diante tanto da agenda de desenvolvimento sustentável global como nacional. Pretende examinar se a estratégia climática adotada por esse estado é fruto de oportunismo, ou se é o caso de um alinhamento estadual com as políticas e os marcos regulatórios nacionais, ou ainda se é uma resposta ao surgimento de organismos financeiros ou a combinação de todos esses aspectos associado ao oportunismo propriamente em questão.

3.3 Método

O presente trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa e não experimental traçada com base em um estudo de caso descritivo. Considera-se qualitativa devido ao foco nas interações sociais existentes entre os atores envolvidos no processo decisório que levou a adoção de ações voltadas para mudança do clima no estado de Mato Grosso.

No estudo em questão, foi feita uma breve revisão de literatura das políticas públicas sob a perspectiva do modelo teórico de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003). Além disso, analisou-se, com a perspectiva de descrever o contexto do caso estudado, isto é, a estratégia climática do estado de Mato Grosso, documentos oficiais tais como relatórios, leis, decretos e demais publicações encontradas em sítios eletrônicos oficiais do governo federal e do estado de Mato Grosso, bem como demais publicações e documentos organizados por organismos da sociedade civil e internacionais.

3.4 Políticas Públicas sob a ótica da Teoria de Múltiplos Fluxos

Existem várias concepções para políticas públicas, bem como modelos e teorias que buscam compreender como elas surgem, sua implementação e seus impactos na sociedade.

Assim, conforme expõe Souza (2006), as políticas públicas podem ser examinadas sob vários ângulos e cada um deles representaria um “olhar” diferente que captaria um aspecto determinado da realidade. Ressalta ainda o citado autor a existência modelos explicativos na literatura, os quais foram desenvolvidos para melhor entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação.

Souza (2006) destaca que existem tipologias de política pública, e o autor Theodore Lowi (1964) destacou-se enquanto um dos primeiros a tratar do assunto. Existem vertentes teóricas que defendem o incrementalismo como uma forma de entender como as políticas públicas emergem na sociedade, as quais são encontradas nos trabalhos de Lindblom (1979); Calden e Wildavsky (1980). Assim como abordagens explicativas que definem etapas para o processo de elaboração das políticas públicas, denominadas ciclos da política pública, as quais podem ser encontradas nas obras da própria Celina Souza (2006), Saravia e Ferrarezi (2006), Leonardo Secchi (2014), Klaus Frey (2000), Howllet e Ramesh (1995). Por fim modelos como o “*garbage can*” ou lata do lixo, que surgiram a partir das etapas do ciclo das políticas públicas, em que as escolhas sobre essas políticas são feitas com base nas alternativas disponíveis para os tomadores de decisão, e os autores de referência são Cohen, March e Olsen (1972).

Diante das inúmeras teorizações e abordagens explicativas disponíveis para analisar as políticas públicas, esse trabalho, por envolver um processo político complexo e dinâmico como o das decisões sobre mudanças climáticas em nível subnacional, terá como pano de fundo o modelo teórico de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003). Essa teoria evoluiu do modelo “*garbage can*”, e, conforme Amorim e Boullhosa (2013), seria uma reinterpretação do modelo idealizado por Cohen, March e Olsen (1972), no qual a elaboração de uma política pública seria resultado da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

O modelo teórico de múltiplos fluxos teve origem com John Kingdon, originalmente em 1984, e foi aprimorado posteriormente pelo próprio Kingdon (2003) e por Zahariadis (2007), no qual o processo decisório nas políticas públicas envolveria ambiguidades no momento das escolhas, seja pela ausência de informação precisa sobre o tema abordado ou pela coexistência de interpretações distintas sobre a questão a ser decidida.

No âmbito do ciclo das políticas públicas, a etapa referente à formação da agenda teria um papel relevante no processo de formulação de políticas públicas, fato ressaltado por Kingdon (2003), o qual alega que a agenda possui diferentes concepções, podendo ser

encarada como um rol de problemas e assuntos ao qual representantes de dentro e de fora do governo resolvem em algum momento dedicar atenção. Majone (2006) corrobora esse posicionamento ao defender a ideia de que controlar o processo de construção da agenda significa definir o que será colocado em prática, ou seja, envolveria o poder de decidir sobre o rumo da ação pública em um determinado contexto social. Kingdon (2003) ainda distingue agenda governamental e agenda de decisão, uma vez que a primeira se refere a todas as questões que estão no radar do governo, já a de decisão abrange assuntos que são objetos de decisão de fato.

De acordo com Kingdon (2003), três fluxos dinâmicos e independentes poderiam justificar certas escolhas realizadas nas arenas decisórias, e a confluência desses fluxos levaria ao surgimento de uma janela de oportunidade, que, somada a uma conjuntura temporal e à ação de empreendedores políticos, apresentaria as condições necessárias para a internalização da questão na agenda decisória, permitindo com isso a criação das políticas públicas.

O primeiro fluxo é o dos problemas apresenta informações que auxiliam o entendimento de algumas motivações que levaram à internalização de questões na agenda governamental, que podem ter suas causas associadas à identificação de indicadores que evidenciam a problemática em questão, a ocorrência de eventos e as crises, bem como o feedback proveniente do monitoramento financeiro de ações. Conforme Capella (2007), a capacidade de reação dos formuladores de políticas públicas dependerá da percepção e da interpretação da dimensão dos problemas vivenciados pela sociedade. O problema passará a compor a agenda governamental se conseguir captar a atenção desses formuladores e constará na agenda decisional de fato se for bancado pelos atores envolvidos no processo decisório.

O fluxo das soluções ou das alternativas para Kingdon (2003), refere-se ao processo de elaboração e escolha das proposições que poderão tornar-se políticas. A conformação desse fluxo estaria baseada em possível argumentação sobre a viabilidade técnica e financeira de cada proposta existente para os tomadores de decisões, onde a interpretação das ideias e a sensibilização por parte da sociedade durante o processo de formulação de políticas públicas são relevantes e devem ser consideradas para melhor compreensão das alternativas selecionadas.

O fluxo político refere-se às condições políticas favoráveis para o surgimento de políticas públicas, ou seja, conforme Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), por mais que o problema ou as alternativas tenham sido reconhecidos, alguns fatores ainda podem influenciar os rumos da política, tais como o clima nacional, as forças políticas organizadas e as

mudanças no governo. O clima nacional seria a convergência e o compartilhamento de preocupações similares sobre certas questões na sociedade, formando assim um ambiente propício para a internalização dessas questões na agenda governamental. As forças políticas organizadas estão associadas às pressões exercidas por grupos, que podem tornar o ambiente favorável ou conflituoso no momento da tomada de decisão. As mudanças no governo conformam o último fator, o qual sinaliza que mudanças no poder executivo ou no legislativo podem influenciar a formulação das políticas públicas.

Kingdon (2003) destaca a existência de atores cruciais no processo de formulação das políticas públicas: os governamentais, que de modo geral são servidores públicos, os não governamentais, compostos por representantes da sociedade civil ou do setor privado, podendo formar grupos de interesse, e os empreendedores políticos, que se aproveitam da confluência dos três fluxos e do surgimento de janelas de oportunidade para articular e negociar suas alternativas para os problemas reconhecidos pelos formuladores de políticas.

Kingdon (2003), Zahariadis (2007) e Capella (2007) apontam que as janelas de oportunidade podem ser encerradas mediante a tomada de decisões, a perda de visibilidade do problema em questão, ou por outros fatores como a dificuldade de encontrar soluções e atores que apoiem o processo como um todo. Esse aspecto é corroborado por Loureiro et al. (2015) ao salientarem que as janelas políticas se apresentam como uma oportunidade tanto para os gestores públicos como para os empreendedores políticos e demandam ações precisas e ágeis por parte desses atores tendo em vista que as mudanças geradas na agenda pública envolvem restrições lógicas que podem fechar tais janelas a qualquer momento.

3.4.1 Os empreendedores políticos e a formação da agenda

De modo geral, o conceito de empreendedor está associado a várias abordagens teóricas. Para a vertente econômica, seria uma expressão utilizada para classificar indivíduos ou instituições que estão constantemente em busca de transformar oportunidades em valores econômicos. Nas obras de Schumpeter (1982 e 1984), o termo apresenta-se ligado à questão da inovação, e o empreendedor seria aquele que conseguiria criar as oportunidades existentes ao seu redor para romper com o equilíbrio social e promover o desenvolvimento econômico.

Já no campo das ciências sociais e políticas, a terminologia empreendedor político implicaria em um outro entendimento, estando mais associado à questão de viabilizar a ação coletiva. Conforme abordado por Hardin (1982) e Moe (1988), o empreendedor seria um ator político que assumiria a responsabilidade de dar início ao processo de implementação de uma ação coletiva, em que, por mais que esse ônus seja individual, o benefício dessa ação tem o

potencial de impactar um número maior de atores. Ao ler a obra de Olson Mancur (1999) pode-se vislumbrar que o empreendedor político seria aquele indivíduo que tem a capacidade de intervir de forma estratégica para selecionar certos benefícios e promover a cooperação e os ganhos coletivos.

Para Hardin (1982), o empreendedor busca maximizar os interesses do coletivo, mas também seus próprios interesses. Ideia similar é defendida por Di Maggio (1988), que aponta a constante intenção por trás das atitudes do empreendedor de se auto beneficiar, aspecto que não deixa de ser identificado por Capella (2015), que também faz um paralelo entre os conceitos expostos por Schumpeter e Hardin, destacando que, para este, os empreendedores não agiriam necessariamente para quebrar com o equilíbrio social, mas que tudo dependeria dos seus interesses, e que, conforme o caso, poderiam agir para manter a estabilidade e não provocar mudanças transformacionais na economia.

Uma vertente de estudos sobre abordagens institucionais e organizacionais traz o conceito de empreendedor institucional e, conforme Lawrence e Suddaby (2006), tais estudos são relevantes, pois exploram como as estruturas institucionais e a lógica de ação das organizações estão interligadas e sofrem influência da atuação de atores que podem transformá-las e moldá-las conforme seus interesses. Destacam a importância de se considerar o termo empreendedorismo institucional explorado por DiMaggio (1988) e Oliver (1991), que indicam que esse tipo de empreendedor é aquele que toma a iniciativa de criar novas instituições e influenciar o contexto social e institucional em que vivem e que o surgimento dessas instituições se relaciona ao fato desses atores, munidos de recursos e poder necessários, vislumbrarem as oportunidades para concretizar seus interesses por meio da criação ou até mesmo extinção dessas.

Retomando o conceito de empreendedor político apresentado por John Kingdon (2003), este tem um papel relevante no processo de estruturação da agenda das políticas públicas, podendo ser caracterizado como um único indivíduo ou um grupo seletivo que tem como meta defender ideias. Uma vez identificados momentos que podem emplacar suas ideias, os empreendedores aproveitam essas oportunidades para fazer a conexão entre elas e os problemas, as eventuais soluções em voga e o contexto político, gerando assim uma mudança na agenda pública.

Tais empreendedores podem estar dentro ou à margem da esfera governamental e tendem a dedicar seu tempo e recursos para defender suas ideias com a perspectiva de se beneficiarem no longo prazo. Kingdon (2003) classifica os possíveis benefícios em materiais,

ideológicos e solidários. Os materiais seriam ganhos de cunho físico, os ideológicos estariam associados à legitimidade e os solidários relacionam-se ao prazer de poder atuar junto ao processo decisório. De modo geral, Kingdon (2003) traça algumas características do empreendedor político, como o reconhecimento público de sua legitimidade, habilidade de negociação política e persistência, que somadas contribuem para a promoção das suas ideias, a difusão e a sensibilização para o maior público possível, com a perspectiva de que surgido o momento favorável elas se concretizem.

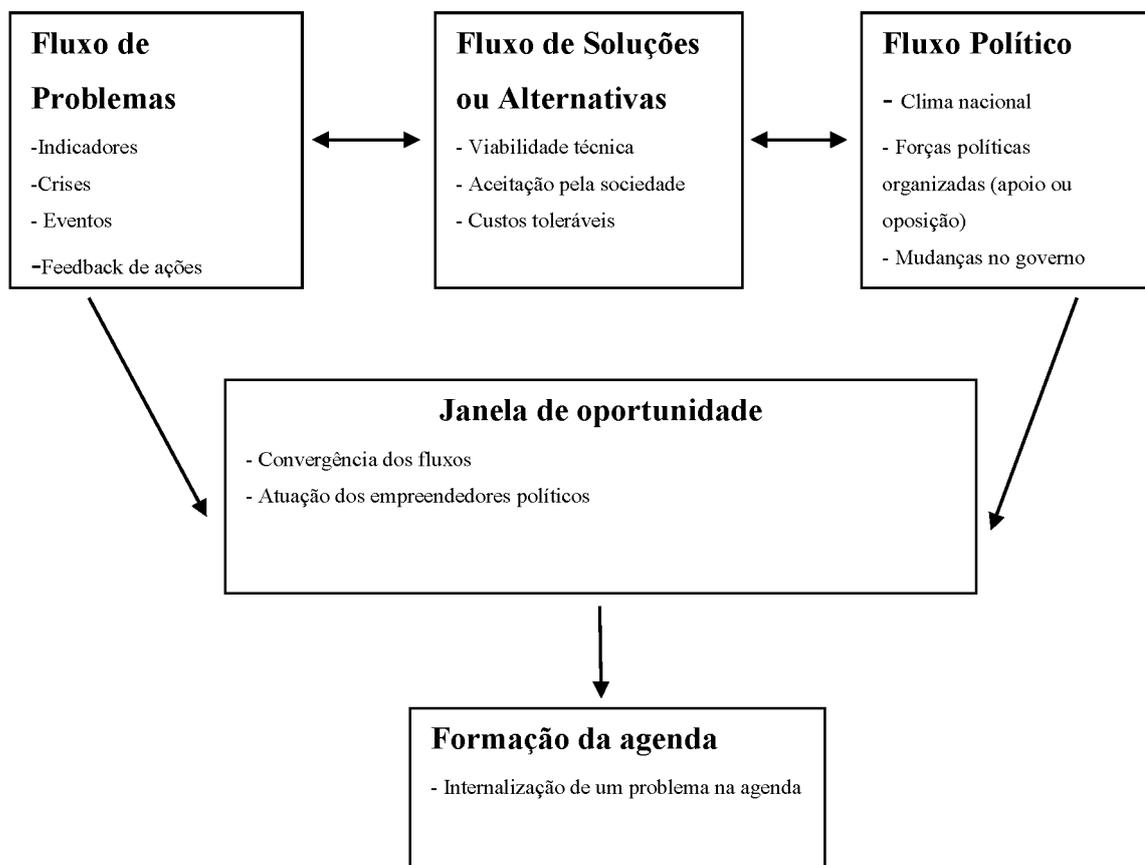
Christopoulos e Ingold (2006) reforçam esse perfil diferenciado dos empreendedores políticos, caracterizando-os em atores que se destacam enquanto líderes políticos ou gestores de redes e possuem capacidade analítica para intervir e viabilizar a implementação de certas ações ou políticas, e é por terem tais habilidades que têm o potencial de manipular e impactar de forma decisiva o processo de elaboração das políticas públicas.

Capella (2015) faz uma análise do papel dos empreendedores de políticas em alguns modelos teóricos de políticas públicas e reforça a responsabilidade desses atores no que compete a defesa das ideias, bem como na atuação deles enquanto agentes promotores de mudanças nas políticas públicas, especialmente na fase de formação da agenda governamental.

A referida autora faz um contraponto ao modelo teórico de fluxos de Kingdon, em que o empreendedor não seria onipotente e as suas ações estariam sujeitas às restrições do fluxo político, ou seja, nem todos os fluxos estão sob seu controle e a opinião pública e o sistema político contribuem para o rumo das decisões a serem tomadas no processo de construção da agenda. Por fim, Capella (2015) também ressalta que a atuação desses empreendedores não deve ser analisada de forma isolada, pois costumam estar conectados a redes sociais voltadas para questões e ou políticas de seu interesse.

Feita essa breve contextualização, a figura 2 abaixo ilustra os conceitos apresentados pelo modelo teórico de Kingdon.

Figura 2: Diagrama do Modelo de Kingdon para a Formação da Agenda adaptado de Capella (2007)



Fonte: elaborado pela autora

3.5 As iniciativas sobre mudança do clima em Mato Grosso

O estado de Mato Grosso inovou, em 1995, ao tornar necessário o licenciamento ambiental para atividades agropecuárias. Esse aspecto é delimitado pelo Código Ambiental do Estado e definido nesse mesmo ano pela Lei Complementar Estadual nº 38/1995, a qual prevê, no Inciso V, do artigo 19¹, que toda atividade de supressão de vegetação ou desenvolvimento de atividade agropecuária estaria sujeita à emissão da Licença Ambiental Única (LAU), ou seja, ao licenciamento ambiental previsto em nível federal pela Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei Nº 6.938/1981.

A implementação do licenciamento ambiental em propriedades rurais do estado mato-grossense foi possível devido à implantação do Sistema Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), no ano 2000.

¹ “Art. 19 A SEMA, no exercício de sua competência, expedirá as seguintes licenças, de caráter obrigatório:(...) IV Licença Ambiental Única (LAU): é concedida nos termos do regulamento, autorizando a exploração florestal, desmatamento, atividades agrícolas e pecuária;(…)”

A criação do Programa Mato Grosso Legal pela Lei nº 343, de 24 de dezembro de 2008, após oito anos do SLAPR, teve por objetivo promover a regularização das propriedades rurais e assegurar a inserção de dados dessas propriedades no Sistema de Cadastramento Ambiental Rural (CAR), versão atualizada do SLAPR, desenvolvida pelo governo federal.

Tal Programa surgiu a despeito de alguns entraves destacados por Ferreira (2010), tal como a possibilidade do produtor sofrer sanções do órgão ambiental estadual no momento de protocolar as licenças, assim como a publicação da Resolução 3545/08 do Banco Central, a qual passou a exigir certos critérios ambientais para o acesso ao crédito pelos produtores rurais em imóveis situados nos municípios do Bioma Amazônico.

Para Azevedo e Saito (2009, p.06), o SLAPR surgiu quase que paralelamente à intensificação do debate sobre o Código Florestal Federal pela MP 2166-67/2001, que, conforme os autores, seria uma resposta à opinião pública, por conta da associação da imagem do estado ao desmatamento². Os autores relatam que, num primeiro momento, a estratégia logrou êxito.

“Esse instrumento gerou, entre 2000 e 2002, uma grande expectativa entre ambientalistas e técnicos do governo a partir da construção de uma imagem de zelo pela obrigatoriedade do cumprimento das normas estabelecidas no Código Florestal. Essa representação social levou o sistema a ser bem recebido junto à opinião pública nacional e internacional, o que por sua vez contribuiu para legitimá-lo ainda mais como instrumento de política pública exitosa.” (AZEVEDO e SAITO, 2009, p. 03)

Precisamente, as primeiras normas legais identificadas em Mato Grosso que se relacionam com a temática de mudança do clima foram publicadas a partir do ano de 2006, tais como a Lei nº 8.580/2006 - que dispõe sobre a Política Estadual de Apoio a Projetos para Geração de Créditos de Carbono e dá outras providências; a Lei nº 8.802/2008 - que institui o Dia Mato-grossense da Mobilização contra o Aquecimento Global; a Lei nº 8.923/2008 - que cria o Programa de Políticas de Ações de Incentivo ao Desenvolvimento e Uso da Energia Solar no Estado de Mato Grosso; e a Lei nº 8.950/2008 - que institui o Dia Estadual do Plantio de Árvores Nativas.

O Estado de Mato Grosso, por influência de estratégias de prevenção e controle do desmatamento de longo prazo pelo governo federal, em 2009, elaborou o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Estado de Mato Grosso (PPCDQ/MT). Essa iniciativa está vinculada ao Projeto PNUD/BRA/08/003 - Planos Estaduais de Prevenção e Controle dos desmatamentos na Amazônia Brasileira e

² Entre 1992 e 2007, o estado do Mato Grosso duplicou o número de desmatamentos

Cadastramento Ambiental Rural Municipal. Sua elaboração foi coordenada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), sob orientação da Casa Civil do Governo Mato-grossense, contando com a colaboração do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a participação de demais entidades governamentais e não governamentais do estado, e, ao final, foi gerada uma meta geral quantitativa para a redução do desmatamento no Estado (BRASIL-PPCDQ, 2009).

Em 15 de abril de 2009, foi instituída a Lei nº 9.111, que prevê a criação do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas, instância vinculada à Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso e que passou a ser regulamentado em outubro de 2009, por meio do Decreto nº 2.197. Foi por meio da instauração desse fórum que as discussões sobre a proposta da lei estadual climática ganharam vazão, assim como ocorreu a instituição de grupos de trabalho para propor, entre outras ações, um Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), instituído pela Lei nº 9.878, em 7 de janeiro de 2013.

O processo de elaboração da Lei nº 9.878 de 2013, que instituiu o Sistema REDD+, contou com a instauração de um Grupo de Trabalho específico no âmbito do Fórum. Esse grupo era composto por representantes do governo estadual e organizações da sociedade civil, além de ter promovido a realização de consultas públicas presenciais e abertura de espaços virtuais para recebimento de contribuições à minuta do texto sobre o respectivo sistema.

Durante a Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP21), realizada em Paris, em dezembro de 2015, cabe ressaltar que o governo de Mato Grosso lançou o programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI), estratégia desenvolvida por meio da parceria do estado com organizações da sociedade civil e internacionais e que visa eliminar o desmatamento ilegal até 2020, além ter a perspectiva de criar um modelo de desenvolvimento econômico sustentável para o estado nos próximos 15 anos.

O PCI constitui-se enquanto parte da estratégia do estado de Mato Grosso de evidenciar sua produção e atrair novos investidores, gerando benefícios que poderão ser usados na promoção de políticas públicas para a região. Apresenta como objetivo conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade e a inclusão social por meio da substituição de 6 milhões de hectares de pastagens de baixo rendimento por cultivos de alta produtividade, dos quais parte seria destinada para a produção de grãos, outra para pecuária e uma fração para florestas plantadas. Além disso, prevê a manutenção de 60% de cobertura vegetal nativa, a compensação e a recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP), a

regularização de Reservas Legais (RL), o cadastramento de imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), bem como a ampliação da assistência técnica e da extensão rural (Ater) da agricultura familiar, do acesso ao crédito e de um maior estímulo para a participação dos produtos desse setor no mercado interno.

Em meados de setembro de 2016, foi desencadeado o processo de validação do zoneamento agrícola de risco climático de Mato Grosso. O processo foi coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA MT), em parceria com a Associação dos produtores de soja e milho do Estado de Mato Grosso (APROSOJA), a Fundação MT, o Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (IMEA), a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (FAMATO), os sindicatos rurais e a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários. A iniciativa tem como perspectiva classificar o risco climático para as culturas de soja e milho com base nas informações disponíveis para a região nos últimos cinco anos e gerar um mapa mais preciso sobre a realidade climática do campo.

Tendo por base o histórico do licenciamento ambiental e as iniciativas climáticas mapeadas do referido estado, observa-se que o PPCDQ/MT e a criação do Fórum podem ser consideradas ações indutoras que desencadearam as discussões sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas Mato-grossense, a qual foi instituída em 13 de janeiro de 2017, por meio da Lei nº 582, e a perspectiva é que as discussões avancem no sentido de constituir futuramente o Plano Estadual de mudanças climáticas.

Figura 3 – Histórico de Iniciativas Climáticas no Estado de Mato Grosso



Fonte: Elaborado pela autora

3.5.1 Atores e Instituições

Os atores envolvidos no processo de desenvolvimento das iniciativas climáticas mato-grossenses podem ser classificados em governamentais, não governamentais e internacionais. No caso dos atores governamentais identificados na maioria dos processos decisórios de elaboração de políticas públicas relacionadas à temática, em especial ao Fórum, foram mapeados representantes de doze Secretarias de Estado, um representante da Universidade Estadual de Mato Grosso e um representante da Procuradoria Geral do Estado, entre outros convidados, como um representante da Assembleia Legislativa, três representantes de Universidades Federais, um representante de Fundação Pública, três representantes de autarquias federais, um representante de órgão da administração direta federal, dois representantes de conselhos regionais profissionais, um representante de associação municipal, três representantes do poder judiciário e um representante de empresa pública.

No âmbito dos atores não governamentais atuantes no processo decisório sobre mudança do clima em Mato Grosso, cabe ressaltar que foi mapeada a atuação de aproximadamente cinco representantes de organizações não governamentais, atuando como convidados do Fórum estadual de mudanças climáticas, em que a maioria participa ou participou do processo de elaboração de leis e/ou decretos, e representantes de outras ações estaduais, entre elas o Instituto Centro de Vida (ICV), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto Socioambiental (ISA), o Instituto Ação Verde e a The Nature Conservance (TNC), além de duas Associações, uma dos povos indígenas e outra das comunidades tradicionais, e um representante do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

Do setor privado, destacam-se três federações, a das indústrias, a da agricultura e a da pecuária, além da federação dos trabalhadores na agricultura.

Quanto às organizações ou as redes internacionais que tem atuado no Estado, seja por meio de contribuições financeiras ou suporte técnico para a elaboração de subsídios para as ações promovidas pelo governo, destacam-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO/MT), a Aliança pelo Clima e Uso da Terra (CLUA), a Fundação Gordon e Betty Moore (GBMF), a Agência Norueguesa de Cooperação e Desenvolvimento (NORAD), a Fundação Grantham, Linden Trust for Conservation, a Vicki e Roger Sant, a Peugeot, a ONF internacional, o Fundo de Investimento Especializado Althelia Climate Fund, do Grão-Ducado de Luxemburgo, entre outras instituições japonesas, alemãs e americanas.

3.6 Considerações preliminares

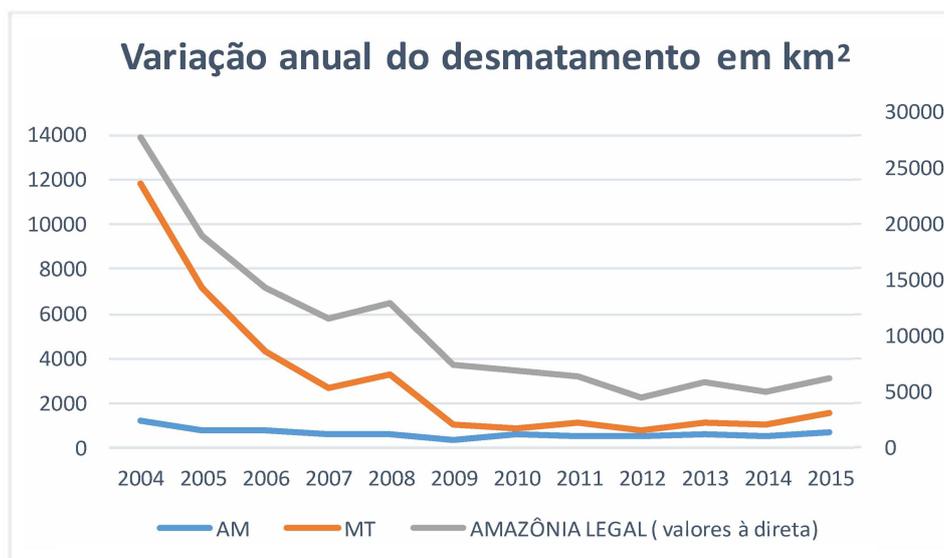
Com base no marco teórico apresentado sobre políticas públicas à luz da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e nas iniciativas sobre mudança do clima identificadas no estado de Mato Grosso, foram feitas constatações sobre eventuais motivações, interesses e como os diferentes fluxos convergiram para a adoção da estratégia climática em curso no referido estado.

Cada um dos fluxos foi definido conforme a caracterização apresentada por Kingdon (2003), em que se buscou adequar aspectos como indicadores, crises e eventos relacionados às florestas e ao clima no fluxo de problemas, assim como a identificação de mecanismos financeiros e redes de parcerias existentes enquanto potencial fluxo de soluções, bem como aspectos e detalhes do contexto político nacional e estadual enquanto fluxo político. Não existe uma separação formal entre os três fluxos apresentados, mas sim um encadeamento de eventos conforme as circunstâncias empíricas identificadas por meio da análise documental que os interconectam.

3.6.1 Fluxo de problemas

Desde 2003, o governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, passou a investir em uma estratégia de longo prazo para a prevenção e o controle do desmatamento na Amazônia, bem como ações que direcionassem o desenvolvimento da região para modelos mais sustentáveis. Essas iniciativas foram motivadas pela divulgação dos índices de desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE), que, desde 1988, por meio do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite (PRODES), disponibiliza taxas anuais de desmatamento e que, a partir de 2004, passou a registrar índices altos e crescentes de desmatamento na região, cabendo destaque para o estado de Mato Grosso, conforme o gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Variação anual do desmatamento em km²



Fonte: gráfico elaborada pela autora conforme tabela sobre taxas anuais de desmatamento na Amazônia Brasileira (2004 a 2015), em <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

A Amazônia Legal brasileira é composta pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, que juntos somaram, em 2004, aproximadamente 27.772 km² de desmatamento, dos quais somente o estado de Mato Grosso foi responsável, nesse período, por aproximadamente 11.814 km². Além disso, conforme o gráfico 1, é possível observar que esse valor é bem superior ao estado do Amazonas, que, no mesmo período, apresentou uma taxa de desmatamento de aproximadamente 1.232 km².

Para além da divulgação de relatórios com os alertas sobre o desmatamento, foram desencadeadas algumas operações policiais de investigação de crimes ambientais no território da Amazônia legal, que também devem ser consideradas como fatos que ganharam repercussão na época e sensibilizaram a opinião pública e o núcleo estratégico do estado mato-grossense.

Cabe destacar a Operação Curupira, uma das maiores operações no estado mato-grossense, tendo iniciado em 2003 e cujos resultados foram divulgados em 2005. A Curupira visou apurar esquemas fraudulentos de emissão de Autorização de Transporte de Produtos Florestais (ATPFs) que contavam com o envolvimento de servidores do IBAMA e da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), atual Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), e identificar a existência de empresas de fachada envolvidas com o desmatamento ilegal na região.

Conforme Moura (2006), a Operação Curupira foi fruto de demanda por parte do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com o Ministério Público (MP) e a Polícia Federal (PF), que mobilizou aproximadamente quatrocentos e cinquenta

agentes. Ao final, a Operação culminou com a expedição de mais de cento e cinquenta mandados de prisão e algumas demissões e afastamentos de cargo, ganhando enorme destaque na mídia enquanto resposta do governo federal ao pico de desmatamento identificado no ano de 2004.

Moura (2006) ainda ressalta como desdobramentos da operação a criação de grupos de trabalho para a elaboração de políticas públicas e a tomada ações enérgicas para o controle do desmatamento na região. Afirma, ainda, o autor que demais operações foram realizadas na região e, a despeito dessas iniciativas, o governo estadual continuou a investir maciçamente no agronegócio, o que para Procópio (2005) estaria associado a escolha do estado mato-grossense pelo modelo de desenvolvimento que assegurasse a exportação de commodities independente do ônus gerado por essa opção.

Para além dos relatórios com dados sobre o desmatamento e das operações policiais desse fato, cabe ressaltar que a publicação da Lei complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, a qual fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, contribuiu também para incrementar a gama de atribuições relacionadas à gestão ambiental dos estados e dos municípios, e que esses entes passaram a contribuir de forma mais significativa nas ações pela redução do desmatamento e de emissões de gases de efeito estufa.

3.6.2 Fluxo de alternativas

É no contexto de discussão sobre o compromisso brasileiro diante das negociações internacionais sobre mudanças climáticas e a necessidade de redução histórica das taxas de desmatamento que surge, em 2008, o Fundo Amazônia, um fundo de natureza privada sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). O Fundo foi estabelecido pelo Decreto nº 6.527/2008, de 1º de agosto de 2008, e tem como principal objetivo captar recursos para investir em projetos de combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico. Além disso, o Fundo objetiva promover, de forma complementar, a implementação de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países com florestas tropicais.

Pode-se dizer que, no que se refere aos trâmites internos, o processo de criação do Fundo foi relativamente rápido se comparado com outros mecanismos, pois da fase de

conceituação até a aprovação do decreto de sua criação levou-se aproximadamente dez meses. E, desde sua criação, o Fundo já conseguiu mobilizar a doação de aproximadamente R\$ 2.519.840.476,06, dos quais se destacam como doadores o Governo da Noruega, a República Federativa da Alemanha e a Petrobrás. Constam, ao total, 104 projeto em sua carteira, dos quais 76 projetos foram contratados, ou seja, considerados aptos para apoio. Conforme o informativo da carteira de projetos até dezembro de 2017, do total de projetos apoiados, 14 são do estado de Mato Grosso, aproximadamente 13,5% do montante captado pelo fundo (BRASIL, 2016).

Em 2009, foi criado, por meio da Lei nº 12.114/2009, no âmbito do governo federal, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). O Fundo Clima foi regulamentado em 2010, pelo Decreto nº 7.343/2010, e entrou em operação somente em 2011. Trata-se de um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima com a finalidade de financiar projetos, estudos e empreendimentos orientados para a mitigação e a adaptação aos efeitos da mudança do clima.

O financiamento aos projetos via Fundo Clima é feito por meio de recursos não reembolsáveis, operados pelo Ministério do Meio Ambiente, e por meio de recursos reembolsáveis, operados pelo BNDES, sendo que, no período de 2011 a 2014, o Fundo Clima investiu aproximadamente R\$ 196 milhões em iniciativas de estruturação da PNMC, de adaptação de populações vulneráveis à mudança do clima e de mitigação e compensação de emissões de carbono (BRASIL, 2014).

Outra iniciativa no âmbito do governo federal que convergiu com o problema deflagrado na agenda governamental de Mato Grosso e que tende a criar condições para viabilizar técnica e financeiramente as ações previstas no Sistema de REDD+ desenvolvido pelo estado foi a Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil, instituída pela Portaria MMA nº 370, de 2 de dezembro de 2015, e que é fruto de negociação entre o governo federal e diversos setores da sociedade desde o ano de 2010.

Trata-se de uma estratégia que encontra amparo nas bases legais definidas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima e pelo Código Florestal Brasileiro. A Estratégia Nacional para REDD+ tem como objetivos específicos aprimorar o monitoramento e a análise do impacto das políticas públicas com vistas a alcançar os resultados de REDD+, levando-se em consideração salvaguardas; integrar a gestão de políticas para a mudança do clima; e contribuir para a mobilização de recursos internacionais para viabilizar o compromisso

nacional voluntário de mitigar emissões de gases de efeito estufa nos biomas brasileiros até 2020, conforme previsto na PNMC (BRASIL, 2016).

Já no contexto internacional, cabe destacar a criação do *The Consumer Goods Forum*, em 2009, uma rede global formada por Diretores Executivos dos maiores e principais revendedores e fabricantes de bens de consumo mundial, contemplando aproximadamente setenta países. A rede busca gerar mudanças positivas e eficiência no setor industrial, de forma a induzir a adoção de melhores práticas ao longo da cadeia produtiva por meio do intercâmbio de conhecimento baseando-se em eixos estratégicos como a sustentabilidade, a segurança dos produtos, a saúde e o bem-estar, e tem como uma de suas metas para o ano de 2020 ofertar produtos que não tenham correlação com o desmatamento. Com isso, acabou por influenciar pecuaristas e grandes produtores de grãos na região mato-grossense, por estarem vinculados a algumas empresas do Fórum, a buscarem atender a um perfil de consumidor que preza por produtos provenientes de uma cadeia “politicamente correta”.

Ainda em 2009, ocorreu a formalização da Força Tarefa dos Governadores pelo Clima e Florestas, uma colaboração subnacional global, contando com 22 Estados e Províncias do Brasil, Espanha, Estados Unidos, Indonésia, México, Nigéria e Peru. A Força Tarefa tem como objetivos compartilhar experiências, tecer recomendações para tomadores de decisões sobre assuntos relacionados à política climática, o financiamento, a pesquisa e a transferência de tecnologia, bem como implementar mecanismos de incentivo para a redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal e do manejo sustentável de florestas e o aumento de estoques de carbono florestal (REDD+) em políticas subnacionais, nacionais e internacionais. No Brasil, participam dessa articulação os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Mato Grosso e Tocantins, sendo que o estado de Mato Grosso ingressou formalmente no ano de 2012.

Em 2010, um fato marcou o cenário global de clima no âmbito das negociações na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), pois 2010 foi o ano em que foi deliberada a criação do Fundo Verde do Clima (*Green Climate Fund*, em inglês), durante a 16ª Conferência das Partes (COP), no México. Trata-se de entidade operacional do mecanismo financeiro da referida Convenção com a finalidade de apoiar as necessidades dos países em desenvolvimento na implementação de ações de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças do clima.

O Fundo Verde do Clima começou a ser operacionalizado em 2015, prevê a simplificação do acesso ao financiamento internacional e insere-se como uma das possíveis fontes de recursos na perspectiva de financiamento internacional de longo prazo para o clima, a qual prevê a mobilização anual até 2020 de US\$ 100 bilhões por parte dos países desenvolvidos, que poderão aportar recursos diretamente ao fundo ou às demais iniciativas bilaterais ou multilaterais.

Em janeiro de 2017, o referido fundo contou com um aporte significativo por parte dos Estados Unidos da América. Nesse contexto, o até então presidente Barack Obama fez uma doação de 500 milhões de dólares, que somada às demais contribuições feitas por países como Austrália, Alemanha, Canadá, França, Noruega entre outros, possibilitou a alavancagem de aproximadamente 10.8 bilhões de dólares.

3.6.3 Fluxo político

Diante das altas taxas de desmatamento identificadas no território nacional, da grande quantidade de emissões de dióxido de carbono e da ameaça contínua sofrida pela Amazônia por conta de uma gama de fatores como a pressão da fronteira agrícola, a migração e o desordenamento fundiário, além das grandes obras de infraestrutura como a construção de estradas e hidrelétricas, a paisagem amazônica foi sofrendo uma transformação gradual, produzindo com isso uma mancha em forma de arco, possível de ser identificada por imagens de satélite, referente ao declínio da cobertura florestal, denominada pelo governo federal como “arco do desmatamento”. Essa região, coincidentemente, concentrou a maior parte das políticas de desenvolvimento e ocupação promovidas pelos militares na década de 1960, onde foi incentivada a expansão da fronteira agropecuária e promovida a abertura de grandes rodovias como a transamazônica.

Face ao cenário de constatação de desmatamento ilegal descontrolado, em julho de 2003, o governo brasileiro, por intermédio do Presidente da República, decretou a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial Permanente com o intuito de propor medidas para a redução dos índices de desmatamento na região da Amazônia Legal.

O grupo elaborou e lançou, em 2004, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), cujas ações estão centradas em três eixos temáticos: 1) Ordenamento fundiário e territorial; 2) Monitoramento e controle; e 3) Fomento a atividades produtivas sustentáveis. Paralelamente às atividades desempenhadas pelo PPCDAm, de caráter mais operacional, o governo traçou o Plano Amazônia Sustentável – PAS, de cunho mais estratégico, consistindo em um conjunto de objetivos e diretrizes

estratégicas elaborados a partir de um diagnóstico sobre a Amazônia e seus desafios. O PAS está organizado em 4 eixos temáticos: 1) Ordenamento territorial e gestão ambiental; 2) Produção sustentável com inovação e competitividade; 3) Infraestrutura para o desenvolvimento; e 4) Inclusão social e cidadania. Além disso, este plano reconhece a importância da implantação de um novo padrão de financiamento para as políticas ambientais, o intercâmbio de tecnologias e a gestão ambiental efetiva dos territórios (Brasil, 2008).

A temática de florestas e clima foi consolidando-se aos poucos dentro da agenda pública governamental federal, e, no período de 2004 até meados de 2016, alguns fatos reforçam esse argumento, pois, além desses dois planos, foram feitos investimentos em tecnologia de monitoramento da cobertura florestal, como o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER) pelo INPE. Soma-se a isso o estabelecimento de uma base legal para a gestão das florestas públicas e das concessões privadas por meio da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Nº 11.284/2006), que também criou uma instituição específica para planejar, monitorar e gerir as florestas públicas, o Serviço Florestal Brasileiro.

Em 2008, o governo federal lançou a Operação Arco de Fogo, iniciativa que integrou esforços do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Justiça (MJ), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com a finalidade de intensificar as ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal e evitar a disseminação de violência na região, que começou a apresentar dados preocupantes, uma vez que, em menos de um ano, foram registradas as mortes de quatro lideranças nos estados do Pará e de Rondônia, além do reporte de denúncias de ameaças constantes a outros ambientalistas em todos os estados amazônicos.

De forma complementar a essas iniciativas de controle do desmatamento ilegal, o governo federal lançou, em 2009, o Programa Arco Verde – Terra Legal, com perspectiva de integrar ações de combate ao desmatamento e de incentivo ao desenvolvimento sustentável. O foco do programa foram os 43 municípios amazônicos que registravam as maiores taxas de desmatamento, e as atividades consistiram em mutirões de atendimento à população com vistas a viabilizar a regularização ambiental e fundiária, promover a orientação e a capacitação aos produtores rurais, bem como estabelecer ações pactuadas entre as esferas local, estadual e nacional.

Com relação ao posicionamento brasileiro nas negociações internacionais, pode-se dizer que, desde a 12ª COP, da UNFCCC, realizada em Nairóbi, em 2006, já haviam recomendações de apoio a projetos de redução de emissões voluntárias, e, na 13ª COP,

realizada em Bali, em 2007, foi feita uma apresentação sobre a estratégia brasileira para lidar com as emissões, uma versão preliminar do que seria o Fundo Amazônia.

De certo modo, o andamento das negociações no âmbito da UNFCCC influenciou o contexto político nacional e criou condições favoráveis para que o país, no anseio por assegurar seu proativismo e destaque no âmbito da referida Convenção, elaborasse, em 2009, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e anunciasse, nesse mesmo ano, durante a COP 15, em Copenhague, uma meta ambiciosa e voluntária quanto à redução de emissões de gases de efeito estufa. Essa meta foi internalizada na Política Nacional sobre Mudança do Clima, publicada subsequentemente a esse anúncio, corroborando assim com a criação de um ambiente político propício para a internalização da temática de mudança do clima na agenda governamental federal e dos demais entes federados.

No caso do estado de Mato Grosso, cabe ressaltar que, antes mesmo da publicação do Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Estado de Mato Grosso (PPCDQ/MT), da criação do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas e da instituição do Sistema REDD+, já haviam sido publicadas legislações que direta ou indiretamente se relacionam com essas ações, tal como a Licença Ambiental Única (LAU), no Código Ambiental do Estado em 1995, o Sistema Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), em 2000, e o Programa MT Legal, em 2008, com a perspectiva de promover a regularização ambiental rural e subsidiar futuramente o Sistema de Cadastramento Ambiental Rural (SICAR). Além disso, há a Lei nº 8.580/2006, que trata da política estadual de apoio a projetos para geração de créditos de carbono, e a Lei nº 8.802/2008, que institui o Dia Mato-grossense da Mobilização contra o Aquecimento Global (15 de outubro).

Diante desse contexto, verifica-se que a alternância política do governo do estado, desde o processo de democratização, transitou em torno de representantes do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Partido Popular Socialista (PPS) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e coligações partidárias que pouco variaram, em que, independente da legenda partidária, as plataformas de governo de modo geral estavam focadas na construção e/ou pavimentação de estradas, assim como em projetos de incentivos para a agropecuária e, paralelamente, na promoção da busca de parcerias para viabilizar ações que auxiliassem a gestão ambiental integrada.

1995 a 2002 - Gestão de Dante Martins de Oliveira

A gestão governamental do estado de Mato Grosso, no período de 1995 a 2002, dá-se sob o comando do governador Dante Martins de Oliveira (primeiro mandato pelo PDT, e segundo mandato pelo PSDB), cuiabano e político de carreira. Dante Martins enfrentou uma crise fiscal no estado e promoveu reformas para ajuste de contas e equilíbrio fiscal. Além disso, ele viabilizou a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) com a finalidade de substituir as Termoelétricas e executou a pavimentação da BR 163, estrada de que liga Cuiabá ao Pará, tendo sido denunciado ao final do segundo mandato por indícios de superfaturamento dessa obra.

Sua gestão foi marcada pela institucionalização da questão ambiental no estado, com a criação da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEMA), no ano de 2000, e posterior realização de concursos para formar o quadro de funcionários para administrar os desafios socioambientais existentes. Nesse contexto, o então governador estabeleceu parcerias e viabilizou programas com organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que auxiliaram o custeio de iniciativas como o Prodeagro. Durante os oito anos de sua gestão, ele manteve o mesmo Secretário à frente da FEMA, proporcionando relativa estabilidade e direcionamento do corpo técnico da instituição.

2003 a 2010 - Gestão de Blairo Borges Maggi

No período de 2003 a 2010, o estado ficou sob o comando do governador Blairo Borges Maggi (dois mandatos políticos consecutivos pelo PPS, tendo se desvinculado do partido assim que reeleito para o segundo mandato), paranaense e empresário. A Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) foi instituída nessa gestão, em 2005. Maggi promoveu a realização de concursos públicos para aumentar o quadro de servidores da instituição, sendo que, a partir do final de 2005, começa a reforçar as políticas de comando e controle do estado, após pressão da opinião pública após a divulgação de resultados de operações policiais contra crimes ambientais na região. Ocorre nessa gestão também a instauração do Fórum Mato-grossense de mudanças climáticas.

Verificou-se um estreitamento de laços entre o governador e o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante final do primeiro mandato e início do segundo, em 2006. Conforme apontado por Moura (2006), quando já se encontrava reeleito, Blairo conseguiu junto ao governo federal cerca de 3 bilhões de reais para investir no agronegócio, além da ampliação da BR 364 e da inauguração de uma unidade para o biodiesel na Usina Barralcool.

2010 a 2014 - Gestão de Silval da Cunha Barbosa

Silval da Cunha Barbosa ficou à frente do governo do estado de Mato Grosso no período de 2010 à 2014. Paranaense e empresário, promoveu obras de melhorias na BR 163 e na BR364, formalizou, em 2012, o ingresso do estado na Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas (GCF), uma colaboração subnacional global com o objetivo de compartilhar experiências, tecer recomendações para tomadores de decisões sobre assuntos relacionados à política climática, o financiamento, a pesquisa e a transferência de tecnologia. Mesmo com esse aparente avanço na agenda climática do estado, contingenciou recursos para a gestão ambiental durante esse período, destinando o recurso dessa linha orçamentária quase que exclusivamente para custeio de salários, além de ter priorizado o investimento no setor produtivo agropecuário (Relatórios de Balanço Geral de MT, 2010 a 2014).

Em 2015, após o mandato, foi preso sob a acusação de liderar esquema de propina de empresários em troca de concessões de incentivos fiscais e contratos com o estado mato-grossense.

2015 a 2018 - Gestão de Pedro Gonçalves Taques

De 2015 ao final de 2018, o governo do estado encontra-se sob comando do governador Pedro Gonçalves Taques, cuiabano, jurista e político de carreira. Teve em seu plano de governo um eixo direcionado para a temática ambiental, denominado municípios sustentáveis, contemplando compromissos como o reflorestamento, a internalização do instrumento de REDD na gestão ambiental do estado e a retomada do Programa de Proteção do Pantanal (antigo BID Pantanal).

Lançou o programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI), em 2015, durante a Convenção do Clima (COP21), estratégia com a perspectiva de captar recursos para o estado para viabilizar a eficiência da produção agropecuária e florestal, a recuperação florestal, a inclusão socioeconômica da agricultura familiar e o controle do desmatamento.

A despeito dos esforços empreendidos, entre o período de 2016 a 2017, o INPE registrou um aumento nas taxas do desmatamento do estado em aproximadamente 28,6% se comparado com o período de 2015 a 2016.

As transformações ocorridas no estado mato-grossense podem estar associadas ao perfil e à postura adotada por parte dos representantes governamentais eleitos ou designados para cargos de alto nível no estado, e, durante o período de 2003 a 2014, dos três mandatos observados, tanto Blairo Maggi como Silval Barbosa são paranaenses e caracterizam-se por serem empresários e grandes produtores rurais, apresentando tendências desenvolvimentistas e vocação para o agronegócio, sendo que, por mais que aparentassem pouca preocupação com

as causas socioambientais, gradualmente desencadearam ações com demandas ambientais e indiretamente climáticas, cabendo destaque para a criação do Programa Mato Grosso Legal, a adoção do PPCDQ/MT e a formalização do engajamento de Mato Grosso na Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas (GCF).

3.6.4 A janela de oportunidade e os empreendedores políticos

Os relatórios técnicos produzidos pelo governo executivo federal em parceria com atores não governamentais contribuíram para uma relativa pressão sobre os gestores públicos do estado de Mato Grosso para a adoção de medidas que demonstrassem a sensibilidade do Estado à causa, que inicialmente estava relacionada à questão da redução do desmatamento, mas que, por ter uma interface com a variabilidade do clima, acabou encontrando espaço na agenda decisória.

O estabelecimento, por parte do Governo Federal, de instrumentos de comando e controle, bem como de marcos regulatórios, tende a repercutir nas economias locais dos entes federados. Nesse sentido, o estado de Mato Grosso aparenta ter se aproveitado desse cenário de regulação de medidas, que simultaneamente auxiliam no enfrentamento dos impactos causados pela mudança do clima, para conter o desmatamento e para promover ajustes de modo a beneficiar-se frente aos novos instrumentos instaurados. Assim, tira proveito duplamente pelo fato de já ter gerado lucro ao desmatar boa parte de seu território e por estar condicionado a implementar ações de controle dessa atividade predatória, assim como se beneficiar de recursos nacionais como internacionais que estão ou serão destinados para o incentivo do aumento da produção e da conservação florestal.

A criação dos fundos, no caso dos nacionais como o Fundo Amazônia e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, assim como a instituição da Estratégia Nacional de REDD+ do Brasil, bem como a deliberação sobre a criação do Fundo Verde para o Clima no contexto internacional, no âmbito da UNFCCC, acabou por gerar expectativas nos governos estaduais quanto à possibilidade de que essas instâncias poderiam viabilizar condições técnicas e financeiras para solucionar os problemas identificados com a divulgação e o alerta sobre os índices de desmatamento e a variabilidade climática no país.

Para além das possíveis fontes de financiamento ambiental e climático, cabe ressaltar que a criação do *The Consumers Goods Forum*, rede global de fabricantes de bens, também é um aspecto a ser considerado e possivelmente influenciou na postura do governo estadual e dos representantes do setor privado mato-grossense durante o processo de estruturação de suas estratégias, uma vez que a rede busca incentivar a adoção de melhores práticas ao longo da

cadeia produtiva, permitindo que seus membros tenham acesso a recursos para a adequação de seus meios de produção e alcancem novos mercados consumidores.

Tais iniciativas apresentam-se enquanto alternativas viáveis disponíveis para oferecer suporte às ações previstas nos planos e nas políticas traçadas tanto pelo governo federal como pelo estado mato-grossense, que, somadas ao contexto político favorável e à aparente sensibilização dos representantes governamentais de alto nível do estado, como governador, prefeitos e demais secretários estaduais, criaram assim uma janela de oportunidade para que a temática sobre mudança do clima encontrasse seu espaço na agenda decisória mato-grossense.

No caso de Mato Grosso, os fluxos de problemas, soluções e condições políticas convergiram de tal forma que geraram oportunidade para que empreendedores políticos entrassem em ação, e as organizações da sociedade civil que atuam na região por meio da implementação de ações socioambientais aliadas com as organizações internacionais podem ser consideradas um tipo de empreendedor das iniciativas climáticas que surgiram na agenda governamental do estado.

Alguns representantes governamentais estaduais de alto nível também podem ser considerados empreendedores da estratégia climática de Mato Grosso, uma vez que aproveitaram esforços de organizações não governamentais socioambientais com atuação na região com a perspectiva de emplacar uma estruturação institucional para florestas e clima no estado que o diferenciasse dos demais entes federados e permitisse com isso potencializar suas chances no pleito por recursos junto aos fundos de financiamento criados em âmbito nacional como internacional, cabendo destaque para o Fundo Verde do Clima, que tem como perspectiva aportar um montante considerável para a temática de mudança do clima.

Um exemplo de empreendedor individual nesse processo é o ex-governador do estado, Blairo Maggi, empresário e produtor rural de soja, que exerceu dois mandatos subsequentes, entre o período de 2003 a 2010, atuou como senador da República pelo estado, no período de 2011 a 2016, e desde então está como Ministro de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Tem um perfil empreendedor relacionado ao agronegócio, mas, em 2006, tomou uma atitude atípica ao assinar a Moratória da Soja, iniciativa com a perspectiva de reduzir o desmatamento associado ao cultivo desses grãos na região, cabendo ressaltar que, contraditoriamente, enquanto Ministro, tem se manifestado contra a expansão da respectiva moratória para outras regiões do país sob o argumento de que a produção agrícola não poderia mais ceder espaço para iniciativas como essa. Já em 2007, , ano em que integrou a comitiva da delegação brasileira para a Conferência das Partes da Convenção de Clima (COP13), em

Bali, na Indonésia, começou a envolver-se com iniciativas relacionadas às mudanças do clima. Nessa oportunidade, firmou a intenção de colaborar com o Plano Nacional sobre mudança do clima, idealizado pelo governo federal.

Outros posicionamentos controversos com o seu perfil podem ser observados a exemplo da adoção do Programa Mato Grosso Legal, lançado por ele durante seu segundo mandato enquanto governador de estado, em 2008, com a finalidade de promover a regularização e a legalização fundiária e monitorar as propriedades rurais do estado por meio de imagens de satélite, o que não evitou que o estado continuasse no arco do desmatamento. Já em 2009, engaja-se na estratégia de controle do desmatamento na Amazônia Legal ao apoiar a elaboração do Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no estado de Mato Grosso. Por fim, ressalta-se o fato de que, em 2013, enquanto era senador da República, assumiu, sob protestos das organizações ambientalistas da sociedade civil, o posto de presidente da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Todos esses aspectos relacionados à sua trajetória política evidenciam suas características enquanto empreendedor político, articulador e estrategista frente aos cenários oportunos com os quais se deparou.

3.7 Conclusão

Com base na análise das iniciativas estaduais de Mato Grosso para a temática de mudança do clima, bem como o levantamento dos atores e das instituições envolvidos no processo decisório dessas ações no estado, pôde-se traçar constatações por meio da abordagem apresentada no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, o qual permitiu identificar pistas sobre como os diferentes fluxos de problemas, alternativas e condições políticas culminaram nas atividades e nas iniciativas em curso no respectivo estado.

Cabe ressaltar que o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) possui limitações como por exemplo não considerar um recorte temporal mínimo necessário que permita fazer inferências sobre o caso analisado. Além disso, o modelo não apresenta critérios precisos para a delimitação do que deve constar enquanto fluxo de problemas, soluções e políticos, que ficam sujeitos a interpretação de quem aplica o modelo, com isso, alguns aspectos podem transitar por mais de um fluxo, dificultando o enquadramento e a interpretação mais consisa.

Observa-se que o alinhamento de interesses de empreendedores políticos foi significativo para impulsionar, na agenda decisória, algumas ações como a criação do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas, o Programa Mato Grosso Legal, o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Estado de Mato Grosso

(PPCDQ/MT), o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), o Programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI) e a Política Estadual de Mudanças Climáticas Mato-grossense.

De um lado, representados pelas organizações da sociedade civil que atuam na região, com propósitos direcionados para ações de conservação, manutenção florestal, fomento produtivo e inclusão social e, por outro lado, representados por atores governamentais estaduais e atores do setor privado ligados ao agronegócio, que visando potencializar a capacidade institucional do estado no acesso aos crescentes recursos no âmbito nacional e internacional, aproveitaram-se da oportunidade para firmar iniciativas direcionadas para a resolução de problemas associados à questão do uso do solo, e indiretamente aos impactos da mudança do clima.

Ressalta-se que as iniciativas governamentais para mudanças do clima no estado de Mato Grosso aparentam estar harmônicas com as ações implementadas no âmbito nacional como com a política global internacional sobre o tema, situando-o em uma posição privilegiada em relação aos demais entes da federação no que compete à capacidade institucional e a condições favoráveis ao pleito por recursos financeiros crescentes.

Por fim, as constatações apresentadas no estudo ainda carecem de maior investigação e detalhamento quanto às redes políticas criadas e às articulações estabelecidas pelos atores envolvidos no processo de definição das escolhas na agenda governamental do referido estado. Este artigo constitui-se como uma ferramenta para auxiliar a compreensão do processo decisório e das possíveis motivações que levaram o governo de Mato Grosso a investir em uma estratégia relativamente contraditória à postura tradicionalmente desenvolvimentista e agrária característica dos governantes passados e atuais do estado.

3.8 Referências

AMORIM, S.; BOULLOSA, F.R. O Estudo dos Instrumentos de Políticas Públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, Brazil, v.2, n.1, p. 59-69. Jan./jun. 2013.

AZEVEDO, A. A. et al. **Mato Grosso no Caminho para Desenvolvimento de Baixas Emissões**: custos e benefícios da implementação do Sistema Estadual de REDD+. Brasília, IPAM, 2013. Disponível em: <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/mato-grosso-no-caminho-para-desenvolvimento-de-baixas-emissoes-custos-e-beneficios-da-implementacao-do-sistema-estadual-de-redd.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

AZEVEDO, A. A., SAITO, C. H. Arenas em disputa em torno da política florestal no estado do Mato Grosso: dos conflitos à retórica ambientalista. In: I Seminário Nacional Sociologia &

Política, 2009, Curitiba-PR. **Anais do I Seminário Nacional de Sociologia & Política - GT 7** - Ruralidades e Meio Ambiente. Curitiba-PR: UFPR. p.1 – 21. 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.284**, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em: 04 de outubro de 2016.

_____. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Brasília: DOU, Seção Extra, p. 109, Coluna 2. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br .Acesso em: 05 de outubro de 2016.

_____. **Lei nº 12.114**, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 60 e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Lei nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

_____. **Decreto nº 6.527**, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Decreto nº 7.343**, de 26 de outubro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Portaria MMA nº 370**, de 2 de dezembro de 2015. Estabelece a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+) do Brasil-ENREDD+. ENREDD+. Disponível em: [ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2015/iels.dez.15/Iels224/U_PT-MMA-GM-370_021215.pdf](http://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2015/iels.dez.15/Iels224/U_PT-MMA-GM-370_021215.pdf). Acesso em: 21 de outubro de 2016.

_____. **ENREDD+**: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal / Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento. Brasília: MMA, 2016.

_____. **Projetos Apoiados pelo Fundo Clima** - recursos não reembolsáveis 2011 a 2014. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2014.

_____. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª Fase (2012-2015)** pelo uso sustentável e conservação da floresta. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013.

_____. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Mato Grosso** - PPCDQ/MT. 2009

_____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**. Brasília, dezembro de 2008.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

_____. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**. Vol.14, 2015. p 486-505.

CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley. 1980.

COHEN, M. D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J. P. A. Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, vol. 17, nº 1. mar, 1972. p. 1-25

CHRISTOPOULOS, D.; INGOLD, K. “Exceptional or just well connected? Political entrepreneurs and brokers in policy making”, **European Political Science Review**, Vol. 7 (3), 2015. pp. 475-498.

DiMAGGIO, P.J. “Interest and agency in institutional theory”. In: Zucker, L. G. (Ed.). **Institutional patterns and culture**. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1988. pp. 3-22.

FERREIRA, Paulo. **O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico-proposta para o Estado de São Paulo**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore. The John Hopkins Press, 1982.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - **Relatório Anual de Atividades de 2015** – Instituto Socioambiental - ISA. Disponível em:
https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/relatorios/rel2015_3jun.pdf
f. Acesso em: 08 de janeiro de 2017.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. 2.ed. New York: Longman, 2003.

LAWRENCE, T.B.; SUDDABY, R. "Institutions and institutional work". In: Clegg, S.R.; Hardy, C.; Lawrence, T. B. & Nord, W. R. (Eds.). **Sage Handbook of Organization Studies**, 2nd Edition, London Sage, 2006. pp. 215-254.

LINDBLOM, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through", **Public Administration Review** 39, 1979. p. 517-526.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", **World Politics**, 16, 1964. p. 677-715

LOUREIRO, M.J.; MENDONÇA, M.V.A.; ZAITUNE, A.M.P; SOUSA, F.M. **A formação da Agenda da Estratégia de Saúde da Família**: Uma reflexão histórica em múltiplos fluxos. *Tempus, actas de saúde colet.*, Brasília, 9(3). set, 2015. p.287-305.

MAJONE, G. Agenda setting. In M. Moran, M.Rein, & R.E. Goode (Eds.), **The Oxford Handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 228-250.

MARENGO, J.A.O. **Cenário climático futuro no Brasil**: Amazônia, 2008. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/cenario-climatico-futuro-no-brasil-amazonia>. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

MATO GROSSO. **Lei nº 8.580**, de 9 de novembro de 2006. Dispõe sobre a política estadual de apoio a projetos para geração de créditos de carbono, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

_____. **Lei nº 343**, de 24 de dezembro de 2008. Cria o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT Legal, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Lei nº 8.802**, de 8 de janeiro de 2008. Institui o Dia Mato-grossense da Mobilização contra o Aquecimento Global. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 8.923**, de 11 de julho de 2008. Cria o Programa de Políticas de Ações de Incentivo ao Desenvolvimento e Uso da Energia Solar no Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 8.950**, de 30 de julho de 2008. Institui o Dia Estadual do Plantio de Árvores Nativas. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

_____. **Lei nº 9.111**, de 15 de abril de 2009. Institui o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 9.878**, de 7 de janeiro de 2013. Cria o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal - REDD+ no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 582**, de 13 de janeiro de 2017. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

_____. **Decreto nº 2.197**, de 22 de outubro de 2009. Dispõe sobre a composição do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/7382134/pg-6-diario-oficial-do-estado-do-mato-grosso-doemt-de-22-10-2009>. Acesso em: 21 de dezembro de 2016.

MOE, T.M. **The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups**. Chicago: University of Chicago Press, 1988

MOURA, D.G. (Dissertação de Mestrado) **Mídia e Corrupção: a operação Curupira na Amazônia**. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Universidade de Brasília-UNB, 2006. 159p.

NEVES.M.F.; CHANG.M.; PIERRI. N. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.34, 2015. p.5-23.

OLIVER, C. “Strategic responses to institutional processes”. **Academy of Management Review**, 16, 1991. pp 145-179.

OLSON, M. Apêndice. In: OLSON, M. (Ed.). **A lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: USP, [1965], 1999.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Synthesis Report**. Cambridge: Cambridge University Press, Summary for Policymakers, 2007.
Relatório de Atividades de 2015 ICV. Disponível em: <http://www.icv.org.br/category/biblioteca/relatorios-de-atividades/> Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

PROCÓPIO, A. **Destino Amazônico. Devastação nos oito países da Hiléia**. São Paulo. Editora da Hucitec, 2005.

ROMEIRO, V.; PARENTE, V. Regulação das mudanças climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais. In: Motta, R.S.; Hargrave, J.; Luedemann, G.; Gutierrez, M. B. S (Eds.). **Mudança do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília, IPEA, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, [1912], 1982.

_____. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, [1942], 1984.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006. p. 20-45

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview. 2007. p. 65-92.

Sítios eletrônicos

<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

<http://www.mt.gov.br/>

<http://midiaeamazonia.andi.org.br/texto-de-apoio/governo-do-mato-grosso>

<http://www.tse.jus.br/>

<http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/fundo-verde-do-clima-2013-gcf>

<http://www.sema.mt.gov.br>

<https://pib.socioambiental.org/en/noticias?id=75449>

<http://www.greenclimate.fund/home>

http://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf/eef538d3-2987-4659-8c7c-5566ed6afd19

<http://www3.mt.gov.br/editorias/meio-ambiente/mato-grosso-assina-em-bali-termo-de-cooperacao-com-o-governo-federal/36194>

<http://www.mt.gov.br/-/mato-grosso-apresenta-estrategias-para-comunidade-internacional>

<http://www.cop15.gov.br/pt-BR/indexa1ab.html?page=noticias/programa-arco-verde---terra-legal-integra-aa-aoes-de-combate-ao-desmatamento-e-desenvolvimento-sustentaavel->

<http://oglobo.globo.com/politica/governo-vai-intensificar-operacao-arco-de-fogo-contra-desmatamento-ilegal-assassinatos-na-amazonia-2763358>

<http://midiaeamazonia.andi.org.br/texto-de-apoio/o-arco-do-desmatamento-na-amazonia>

<https://www.theconsumergoodsforum.com/who-we-are/overview/>

[http://ipam.org.br/cartilhas-ipam/gcf-forum-global-dos-governadores-para-clima-e-floresta/\)](http://ipam.org.br/cartilhas-ipam/gcf-forum-global-dos-governadores-para-clima-e-floresta/)

4. A CONJUNTURA AMAZÔNICA E OS ASPECTOS QUE PERMEIAM AS DECISÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE CLIMA NO ESTADO DE MATO GROSSO

4.1 Introdução

O processo de ocupação e dinamização da região amazônica acabou por influenciar o processo de planejamento, desenvolvimento e gestão dos recursos naturais em cada um dos entes federativos que a conforma. Durante o processo de ordenamento territorial, algumas incongruências por parte do Estado brasileiro ficaram em evidência, conforme salientado por Becker (2005), que aponta relativa inconsistência deste quanto às suas perspectivas para a região, ora propondo políticas públicas desenvolvimentistas, ora articulando cooperações para a implementação de políticas de cunho socioambiental para compensar os impactos gerados pelas iniciativas calcadas no crescimento econômico.

Nesse contexto, o estado de Mato Grosso pode ser considerado reflexo dessas contradições por parte do Estado brasileiro e, conforme apontam Silva e Sato (2012), Mato Grosso apresenta paradoxos como uma riqueza ambiental e uma diversidade de comunidades locais e povos indígenas de um lado e do lado oposto grandes extensões rurais voltadas para a monocultura de grãos, a prática da pecuária e as demais atividades degradantes ligadas a um setor privado com alta disponibilidade de recursos.

Trata-se de um estado que se destacou e ainda permanece em evidência por fazer parte de frentes que caracterizam o arco do desmatamento na Amazônia, conceito utilizado por autores como Becker (2005) e Fearnside (2006) para caracterizar as regiões próximas às estradas, normalmente utilizadas para viabilizar a logística do desmate para dar sequência ao ciclo de pastagem para gado ou ao cultivo de grãos.

Parte-se do pressuposto de correlação entre as florestas, em especial a amazônica e o clima, pois, conforme salientado por Nobre et. al (2007), as mudanças climáticas estariam associadas a atividades emissoras de gases de efeito estufa como o desmatamento. Além disso, ainda conforme os citados autores, a floresta amazônica possui um papel crucial no ciclo de carbono do planeta, tendo sofrido pressões ambientais diretas provocadas pelo homem como pressões provenientes do próprio aquecimento global.

Nesse sentido, Mato Grosso insere-se no contexto nacional enquanto um ente chave no processo de combate ao aquecimento global. O estado vem ganhando notoriedade desde meados dos anos 2000, que aumentou, recentemente, por ter estabelecido como meta para 2020 o desmatamento ilegal zero por meio do programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI),

lançado ao final de 2015, em Paris, durante a Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP21).

Além disso, deve-se considerar que tem um passivo ambiental expressivo associado ao seu histórico de desmatamento, tornando-se, com isso, um potencial receptor de recursos junto ao mecanismo para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, da conservação dos estoques de carbono florestal, do manejo sustentável de florestas e do aumento de estoques de carbono florestal (REDD+), criado sob a chancela da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês).

4.2 Objetivos

Ante o exposto, o estudo tem como objetivo caracterizar a conjuntura da Amazônia, a relação da floresta amazônica e a mudança do clima, bem como o contexto de ocupação do estado de Mato Grosso e a dinâmica territorial. Em um segundo momento, tenta-se identificar aspectos desse contexto que podem ter influenciado o processo decisório da agenda governamental mato-grossense sobre clima.

4.3 A conjuntura amazônica

A Amazônia legal é um termo da Constituição de 1946 e, conforme Procópio (2005), foi regulamentada pela Lei N 1/806, de 1953. A Amazônia Legal abrange nove estados brasileiros, entre eles Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Tocantins, Rondônia e Roraima, e, de acordo com Moura (2006), ocupa aproximadamente 61% do território brasileiro.

Conforme dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), até o ano de 2017, foram desmatados aproximadamente 700.000 Km² da região amazônica, o equivalente a 17% da cobertura original da floresta, sendo que, desse total, cerca de 300.000 Km² correspondem aos desmates feitos só nos últimos 20 anos.

4.3.1 Características, dinâmica territorial e contradições

O processo de ocupação da Amazônia está atrelado à formação do Estado Moderno e a sua constante intervenção no território e na economia. Conforme Becker (2001), esse processo pode ser melhor compreendido por meio da análise de certos conceitos como: a) o tipo de padrão econômico voltado para a exportação, em que a ideia que permeia a ocupação regional seria fruto de iniciativas externas e de questões associadas à geopolítica da região; b) políticos e ideológicos, nos quais predominam visões externas sobre o território amazônico, ancorados em redes de pensamento que prezam pela urbanização e a criação de vias de

circulação para escoamento de produtos e visões internas que prezam pelo desenvolvimento local.

A dinâmica territorial na Amazônia, de acordo com Becker (2001), tem um perfil de ocupação linear, próximo às malhas fluviais e às rodoviárias, além de ser composta por populações dispersas, terras indígenas, unidades de conservação e extensões florestais densas. A autora ainda salienta algumas características como a urbanização descentralizada, a replicação de usos da terra em que se prioriza pelo desmate, seguido de práticas como a exploração madeireira e a pecuária, bem como a agricultura extensiva de grãos, como soja, arroz e milho.

De certa forma, a construção da rodovia transamazônica (BR163) na década de 1970 pode ser considerada um marco no processo de utilização e manejo dos recursos naturais da região, aspecto compartilhado por Fearnside (2005), o qual sinaliza que essa via, assim como outras estradas como a Belém-Brasília e a Cuiabá-Santarém, conforme exemplificado por Little (2002), permitiu e facilitou o acesso aos recursos florestais antes resguardados por questões logísticas.

Becker (2005) ressalta que a região passou por inúmeras transformações estruturais, especialmente no século XX, entre as quais se destacam uma maior conectividade por meio das telecomunicações e abertura de estradas, a concentração populacional na margem dessas vias, a relativa industrialização, como por exemplo a Zona Franca de Manaus, entre outros.

A atuação dúbia do Estado brasileiro quanto à integração e o planejamento adequado de políticas de cunho desenvolvimentista da região com políticas direcionadas ao desenvolvimento sustentável e local é destacada por Becker (2001) como um dos grandes desafios que permeiam a questão da sustentabilidade, assim como a necessidade de diversificação da produção, a agregação de valor aos produtos florestais e a capacitação de recursos humanos da região.

Essa possível contradição entre as políticas públicas voltadas para a infraestrutura e as ambientais fica em evidência na agenda pública do Estado brasileiro para a Amazônia na década de 1990, na qual, de acordo com Becker (2005), ao mesmo tempo em que nesse período surgiam políticas de proteção florestal, criavam-se unidades de conservação e eram demarcadas terras indígenas, mas, por outro lado, eram desenhados programas de incentivo à exportação (grãos, madeira e carne).

Alguns autores, como Laurence et al. (2001), Nepstad et al. (2001), Fearnside (2005) e Silva e Sato (2012), fazem menção ao Plano Plurianual do período de 2000 ao ano de 2007,

intitulado Programa Avança Brasil, o qual alocou aproximadamente 20 bilhões de reais para infraestrutura na região da Amazônia Legal, o que propiciou uma relativa melhora do sistema de transportes da região, incentivando com isso a migração e com ela o desmatamento em propriedades estabelecidas de forma desordenada.

Em contrapartida, verifica-se que, desde o ano de 2003, o governo passa a defender a ideia do meio ambiente como um princípio transversal das políticas públicas para a Amazônia, fato observado por Becker (2005) no próprio escopo do Programa Avança Brasil, em que esse aspecto pode ser visualizado, além de ter ganhando reforço com Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado já em 2004, na tentativa de amenizar a contradição entre as políticas ambientais e as políticas de cunho desenvolvimentista.

Para além das características já retratadas sobre a região amazônica, cabe abordar a questão fundiária, que também tem um papel relevante na sua dinâmica e serve como mote para boa parte dos conflitos presentes no território até os dias atuais. Nesse sentido, Loureiro e Pinto (2005) apontam que, desde os anos de 1970 e 1980, as terras da região eram habitadas por colonos, ribeirinhos, índios e caboclos e, na medida em que foi se dando a migração e a ocupação, as terras públicas começaram a ser comercializadas e fracionadas em grandes dimensões pelos próprios órgãos fundiários federais, que não tinham o controle dos limites das áreas comercializadas, nem da documentação legal dos terrenos, muito menos possuía condições de verificar a existência de populações habitando tais terras.

A concentração fundiária e os conflitos associados à disputa pela terra tornaram-se algo crítico na Amazônia como um todo, um processo desordenado e excludente motivado pelo próprio Estado brasileiro. Conforme Loureiro e Pinto (2005), tal exclusão foi praticada em relação aos camponeses e revidada por estes sob a forma de conflitos uma vez que tiveram seus direitos negligenciados.

“As áreas pleiteadas por grileiros, madeireiros e criadores de gado eram habitadas por centenas de famílias de colonos que nelas viviam e seus direitos à terra, apesar de contestados junto à Justiça ou por confronto direto, estavam amparados legalmente: os naturais da região já estavam na terra há algumas décadas e nelas se haviam estabelecido com posse mansa e pacífica, trabalho efetivo e morada habitual, portanto, na forma da lei” (LOUREIRO E PINTO, 2005, p.81)

Le Tourneau e Bursztyn (2010) reforçam que o Estado brasileiro cessou a venda de terras na Amazônia, optando pela distribuição de lotes de grande escala para não alterar a estrutura fundiária existente, bem como não prejudicar os interesses predominantes de quem investia na região. Além disso, o processo de assentamento estabelecido era conveniente para

o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que estava pressionado para cumprir metas após o processo de democratização.

De certa forma, a distribuição de lotes na Amazônia evidencia outra contradição existente na região, o embate entre as políticas públicas agrária e ambiental. Conforme apresentado por Le Tourneau e Bursztyn (2010), essa contradição representa o dilema do Estado brasileiro em conciliar a proteção social e a proteção ambiental em um contexto complexo, em que os assentamentos rurais parecem não encontrar seu papel no sistema produtivo da região, dividindo a opinião pública ao serem apontados recorrentemente como causadores do aumento do desflorestamento.

“...a relação entre assentamentos na Amazônia e a degradação da floresta tem sido tratada como um tabu. O caráter social da resolução do problema ancestral de direito de acesso à terra pelos agricultores familiares no Brasil serve de argumento a favor da promoção indiscriminada de projetos de assentamento, sejam eles tipicamente ações de reforma agrária ou apenas colonização de áreas de fronteira” (LE TOURNEAU e BURSZTYN, 2010, p.127)

Logo, mesmo com todo o aprimoramento da legislação ambiental e das políticas públicas de comando e controle, ao se analisar o histórico do desmatamento para a região amazônica em dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), são percebidos picos de desmate no ano de 1995, em que foram registrados aproximadamente 29.000 km², e outro no ano de 2004, no qual foram registrados 27.772km². A partir de 2005, ocorreram variações na média anual desmatada, tendo reduzido até 2013, quando foram registrados 5.891km², e desse ano em diante ocorreram relativos aumentos na taxa, quando, em 2017, foram registrados 6.624km².

Silva (2014) destaca que, independente da alternância política de governos no Estado brasileiro, a região amazônica sempre foi almejada por grandes projetos de infraestrutura, como hidrelétricas, indústrias de base, mineração e ferrovias, e que a questão do desenvolvimento econômico e da conservação ambiental não foi devidamente equacionada ao longo do século XX, surgindo, com isso, a ideia de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil para tentarem compatibilizar os modos de vida sustentáveis com atividades tipicamente degradantes dos recursos naturais.

Vivan (2011) salienta as ambiguidades do contexto de Mato Grosso ao fazer um paralelo entre os aportes de recursos feitos pelo governo federal ao longo de décadas para iniciativas de infraestrutura e o agronegócio e as articulações e as cooperações internacionais realizadas pelo mesmo para viabilizar projetos de monitoramento ambiental. Ressalta também que a postura dúbia do governo estadual mato-grossense estaria associada ao fato de que este

estaria disposto a assumir os impactos ambientais vinculados às suas atividades para assegurar uma curva crescente de lucratividade para os setores produtivos.

4.3.2 A floresta amazônica e a mudança do clima

A literatura apresenta alguns autores, como Laurence et al. (2001), Gullison et al. (2007) e Fearnside (2005), que reforçam a interligação das florestas e a mudança do clima. De modo geral, tais autores salientam que, dependendo do tipo de interação, essa relação pode apresentar impactos negativos e ameaças à sociedade como a maior incidência de incêndios florestais, assim como o desmatamento florestal pode gerar a perda da biodiversidade, a alteração do ciclo hidrológico e a emissão de gases de efeito estufa, aspecto associado diretamente ao aquecimento global.

A relação entre a floresta amazônica e a variabilidade climática é definida por Fearnside (2006) como retroalimentação, reforçando o que outros autores, como Oyama e Nobre (2003), argumentam, que uma eventual redução dos índices de precipitação e o aumento das médias das temperaturas podem afetar de forma drástica a evapotranspiração da floresta, correndo-se o risco desta ser savanizada.

Autores como Nobre et al. (2007), Marengo et al. (2011), e Lovejoy e Nobre (2018) reforçam ainda que o Brasil vivencia um possível ponto de ruptura do equilíbrio dos ecossistemas, em que o bioma Amazônico estaria em risco, e que um eventual colapso nessa floresta poderia acarretar consequências desastrosas para o resto do mundo.

Desde a década de 1990, a variação das taxas de desmatamento na Amazônia legal e os motivos pelos quais esses índices flutuam ainda carecem de maiores estudos por estarem associados a múltiplos fatores que variam com o tempo, como exemplifica Mahar (1979), que aponta correlação dos incentivos fiscais e o aumento do desmate na década dos anos de 1970. Já nos anos de 1980, a especulação do valor da terra é apontada como possível motivador para o desmate (FAMINOW, 1998; FEARNSIDE, 2002), uma vez que a retirada da floresta permitia a reivindicação pela terra e era o meio mais barato para o preparo do solo para pastagem.

Já na década dos anos de 1990, autores como Mattos e Uhl (1994) e Margulis (2003) apontam a produção de gado para corte como um dos aspectos motivadores do avanço predatório sobre os recursos florestais amazônicos.

Fearnside (2005) salienta que as maiores variações nas taxas de desmatamento se devem aos fatores macroeconômicos como disponibilidade de capital e índice de inflação. O autor contextualiza que os investimentos para o uso da terra na região amazônica são feitos

em sua maioria por médios e grandes fazendeiros e latifundiários, exemplificando o caso do estado de Mato Grosso, que, só em 1991, contabilizou aproximadamente 26% do total desmatado no país e que isso foi possível pelo fato da maior parte das terras do estado ser de cunho privado com áreas igual ou maiores a mil hectares.

Alencar et al. (2004), assim como Fearnside (2005), indicam que existe uma relação entre a economia e o avanço da fronteira de desmatamento, resultando na semelhança entre esta atividade predatória e a curva de evolução do PIB nos anos de 1990. Os momentos em que essas curvas divergiram implicaram em uma dinâmica em que o mercado de exportação também influenciou a variação da taxa de desmatamento.

Em suma, o aquecimento global é uma questão de longo prazo e, conforme salientado por Fearnside (2005), tenderá a ganhar mais atenção na arena decisória na medida em que seus impactos forem mais aparentes, trazendo à tona ainda a reflexão sobre a necessidade de existir vontade política por parte do Estado brasileiro em conter o desmatamento. Ao mesmo tempo, a inércia quanto à tomada de decisões e o adiamento na implementação de ações fundamentais para região estão entremeadas às distintas visões sobre a Amazônia, o desmatamento e as mudanças climáticas.

4.4 O estado de Mato Grosso

O Estado de Mato Grosso situa-se na região Centro-Oeste do país, sendo composto de uma área de aproximadamente 903.202,446 km² e com uma população estimada em 3.344.544 pessoas. Está dividido político-administrativamente em 141 municípios, 22 microrregiões, 5 mesorregiões e 12 regiões de planejamento. Possui aproximadamente 74 terras indígenas, das quais 68 estão identificadas, demarcadas e homologadas, e 6 estão em processo de regularização. Conta atualmente com aproximadamente 105 unidades de conservação, sendo 23 federais, 46 estaduais e 36 municipais (Mato Grosso, 2015). De acordo com Souza-Higa e Moreno (2005), o estado contempla áreas com biomas tanto da Amazônia como do Cerrado, além do Pantanal.

4.4.1 Processo ocupacional

De certa forma, as transformações ocorridas na estrutura produtiva e na organização fundiária do estado de Mato Grosso relacionam-se à redução dos fluxos migratórios nas décadas de 1980 e de 1990 e dos tipos de transição produtivas feitas pelos migrantes (CUNHA, 2006).

Já na década de 1960, programas de incentivos agropecuários foram desenvolvidos na região. Cunha (2006) ressalta o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste),

que, por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), beneficiou grupos de empresários e incentivou o investimento no estado. Cunha (2006) e Silva e Sato (2012) destacam que, já nos anos de 1970, período marcado pela Marcha para o Oeste, e posteriormente na década de 1980, foram firmadas parcerias entre o Estado brasileiro e o setor privado local para a viabilização de incentivos para rápida fixação de pequenos produtores na região por meio de projetos de colonização, os futuros assentamentos rurais.

Becker (2005) aponta que, diferentemente dos demais estados da federação, onde a migração tende a ser de um estado para o outro, Mato Grosso continua a receber, mesmo que com menor intensidade do que na década de 1990, pessoas do Sul e do Nordeste. Ressalta, assim como Cunha (2006), que a motivação da migração é distinta da ocorrida nos anos de 1970 e 1980, quando o Estado brasileiro subsidiou a migração para a região, e reforça, assim como Fearnside (2005) e Mahar (1979), que o que incentiva o deslocamento para a região após esse período são os recursos privados provenientes da exploração madeireira, da soja e da pecuária, seja pela necessidade de mão de obra ou a perspectiva desse migrante em desenvolver alguma atividade produtiva.

O início dos anos de 1990 foi marcado pelo crescimento populacional e a intensificação do processo de urbanização do estado de Mato Grosso, onde, conforme Cunha (2006), o censo de 2000 evidencia aproximadamente 80% da população habitando cidades no estado, uma contradição para um estado com estrutura econômica baseada na agropecuária, evidenciando, com isso, a predominância de grandes propriedades rurais, pois, conforme a classificação definida pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, imóveis rurais considerados grandes são aqueles com área superior a 15 módulos fiscais³.

Ao se analisar o cadastro de imóveis rurais privados e públicos no Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA, atualizado até julho de 2016, observa-se que, em Mato Grosso, constam aproximadamente 155.040 imóveis rurais particulares, o equivalente a cerca de 86.376.088,21 hectares, dos quais 15.977 estão classificados como grandes propriedades, detendo cerca de 68% dos hectares particulares existentes. Por outro lado, constam 516 imóveis rurais com titularidade pública, o equivalente a 8.869.163,71 hectares, dos quais 357 estão classificados como grandes propriedades, detendo cerca de 99% dos hectares públicos.

³ Ainda conforme a Lei nº 8.629, a propriedade média se caracteriza por um imóvel rural com área superior a 4 e até 15 módulos fiscais e por meio de observação dos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra, atualizado até julho de 2016, em Mato Grosso constam 26.612 imóveis rurais particulares com esse perfil, que somados equivalem a 17.511.262 hectares, e cerca de 58 imóveis rurais com titularidade pública com esse perfil, o equivalente a 43.241,84 hectares.

O final da década de 1990 é marcado por uma preocupação com a elaboração de políticas públicas direcionadas para a reforma agrária e Cunha (2006) salienta que o estado de Mato Grosso, por ser fruto de um processo de ocupação e colonização baseado em programas de assentamentos rurais, viveu nesse período um intenso processo de criação de assentamentos.

A trajetória do estado de Mato Grosso foi marcada por uma densa e célere transformação ocupacional e produtiva, seguida de posterior complexificação do processo de concentração fundiária, conforme ressaltado por Cunha (2006), que também aponta que, em menos de vinte anos, o estado transitou de um espaço com forte desenvolvimento econômico para uma região cuja as alternativas econômicas tenderam a se concentrar em pequenos grupos do setor empresarial, reduzindo com isso o ímpeto de migração e a forma de inserção dos migrantes na região.

Nesse contexto, o norte do estado de Mato Grosso destaca-se enquanto parte das três frentes que caracterizam o arco do desmatamento na Amazônia. Esse conceito, conforme Becker (2005), está fortemente relacionado à construção de estradas e é caracterizado pela frente próxima à rodovia Cuiabá-Santarém, outra na direção ao sul do Amazonas e outra que parte do sudeste do Pará, também consideradas por Fearnside (2006) como entradas para os agentes do desmatamento e para concentração de áreas com grande propriedades onde são registradas as maiores taxas de perdas florestais da região amazônica (LITTLE, 2002; FEARNSIDE, 2005; AZEVEDO e SAITO, 2013).

O desenvolvimento econômico na região do estado de Mato Grosso acaba por consolidar o povoamento no estado, aspecto constatado por Becker (2005) e Cunha (2006), que alegam que o uso da terra passa a ter outro valor e a busca por práticas intensivas e eficientes de produção começam a ser mais utilizadas, em especial pelos produtores de grande porte. Os autores destacam que as atividades econômicas que prevaleceram na região foram a soja e a pecuária, além de sinalizarem a exploração de minérios.

O estado de Mato Grosso possui um histórico de ocupação complexo, desordenado e associado à expansão de atividades econômicas orientadas para a exportação. Conforme Silva e Sato (2012), tais aspectos contribuíram para que surgissem inúmeros conflitos socioambientais, marcados por disputas pelo território, pela perda da biodiversidade e pela exposição de populações locais a uma maior vulnerabilidade. Isso porque, conforme Silva e Sato (2012), o modelo de desenvolvimento implantado caracteriza-se pela homogeneização

do setor econômico, o que gerou passivos ambientais e sociais vinculados ao uso indiscriminado de agrotóxicos, à contaminação de rios e lençóis freáticos, entre outros.

Em contrapartida, os programas e os projetos de cunho ambiental e sustentável desenvolvidos na região do estado mato-grossense, seja com recursos públicos ou por meio de acordos de cooperação internacional, geraram lições e possibilitaram a replicação de experiências significativas para o contexto local, além de terem estimulado uma aproximação entre os diversos segmentos da sociedade com o intuito de viabilizar uma otimização da gestão dos recursos naturais da região.

Com essa ótica, Vivan (2011) argumenta que um dos legados do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) foi a difusão de alternativas para agregar valor à floresta, como, por exemplo, as técnicas de utilização de sistemas agroflorestais, que buscam integrar certos cultivos agrícolas com a manutenção da floresta nativa. De certo modo, as experiências locais foram fortalecidas de tal maneira que ganharam escala e motivaram o surgimento de organizações e associações e a abertura para atuação destas em espaços políticos, para pleitearem pela dinamização da economia local sem necessariamente ter que afetar a integridade ambiental da região.

4.4.2 Dinâmica territorial e o desmatamento

O desmatamento no Mato Grosso segue uma lógica semelhante aos demais estados da Amazônia e conforme Vivan (2011), entre os anos de 1990 e os anos 2010, esteve associado aos investimentos em infraestrutura e à variação dos preços das commodities para exportação. Nos últimos anos, observa-se um relativo declínio, que tem sido utilizado como base para argumentação do governo mato-grossense em viabilizar ou aprimorar políticas públicas e tentar obter algum tipo de benefício pelo fato de estar reduzindo uma das principais fontes de emissões de gases de efeito estufa, o desmate e a degradação florestal.

O quadro 5 abaixo ilustra a variação da taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal como um todo, e Mato Grosso em destaque, no período de 2004 a 2015.

Quadro 5- Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal (hectares)

Ano\Estados	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	AMAZÔNIA LEGAL
2004	728	1232	46	755	11814	8870	3858	311	158	27772
2005	592	775	33	922	7145	5899	3244	133	271	19014
2006	398	788	30	674	4333	5659	2049	231	124	14286
2007	184	610	39	631	2678	5526	1611	309	63	11651
2008	254	604	100	1271	3258	5607	1136	574	107	12911
2009	167	405	70	828	1049	4281	482	121	61	7464
2010	259	595	53	712	871	3770	435	256	49	7000
2011	280	502	66	396	1120	3008	865	141	40	6418
2012	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
2013	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891
2014	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
2015	264	712	25	209	1601	2153	1030	156	57	6207
Var. 2015-2014	-15%	42%	-19%	-19%	49%	14%	51%	-29%	14%	24%
Var. 2015-2004	-64%	-42%	-46%	-72%	-86%	-76%	-73%	-50%	-64%	-78%

Fonte: sítio eletrônico do INPE adaptado pela autora, <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

Fearnside (2001) aponta que, no estado o Mato Grosso, o que predomina são as grandes plantações de soja, porém, principalmente no bioma do Cerrado e na porção norte do estado, prevalecem as grandes fazendas de gado. Alencar et al. (2004) reforçam que a expansão do plantio mecanizado de grãos assumiu destaque, especialmente, no estado de Mato Grosso.

Conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), atualizados até junho de 2017, o estado mato-grossense é o maior produtor brasileiro de soja, com uma área de cultivo de aproximadamente 9,323 milhões de hectares e uma produção girando em torno de 30,514 milhões de toneladas, o equivalente a 26,78% da produção total do país, que nesse mesmo período produziu cerca de 113,923 milhões de toneladas e o mundo produziu aproximadamente 351,311 milhões de toneladas.

Alencar et. al (2004) destacam ainda que o aumento das áreas de cultivo de soja em Mato Grosso deu-se principalmente pelo aumento da demanda externa por países asiáticos e outros fatores como a desvalorização do real, investimentos em infraestrutura e no sistema de transportes que, somados às características geográficas, tornaram o estado uma região propensa para a agricultura mecanizada.

Conforme Alencar et. al (2004), o desmatamento na Amazônia seria fruto do processo de ocupação do território brasileiro, iniciado há 500 anos atrás. Embora as forças degradantes associadas a essa ocupação tenham sido fortes, os governos federal e subnacional também se fortaleceram e ampliaram parcerias com a sociedade civil na busca por ordenar os processos transformacionais na região. Os autores salientam ainda que os atores governamentais da esfera federal foram motivados a tomar alguma medida e investir em planos de prevenção e

controle do desmate uma vez percebido que a floresta de transição existente entre os estados de Mato Grosso e do Pará era a mais afetada pela exploração por meio do cultivo de soja e da criação de gado e estava permeada por inúmeros conflitos fundiários.

4.5 Métodos

O estudo consistiu em uma pesquisa qualitativa de caráter analítico, na qual foi feita uma revisão de literatura sobre o cenário amazônico, o processo de ocupação e a dinâmica territorial, bem como uma caracterização do contexto político e ambiental do estado de Mato Grosso. A revisão de literatura, de acordo com Creswell (2007), consiste em uma procura por estudos relativos ao tema pesquisado. Diante disso, foram realizadas pesquisas bibliográficas junto à base de artigos, dissertações e teses com o objetivo de organizar o conhecimento existente sobre o processo de ocupação, a dinâmica territorial na Amazônia e no estado de Mato Grosso e os conflitos socioambientais dessas regiões.

Simultaneamente à revisão bibliográfica, foi feita uma análise de documentos oficiais tais como relatórios, leis, decretos e demais publicações encontradas em sítios eletrônicos oficiais do governo federal e do estado de Mato Grosso, bem como demais publicações e documentos da sociedade civil organizada e organismos internacionais, com a finalidade de auxiliar o processo descritivo do contexto do referido estado.

Posteriormente, objetivando-se auxiliar a compreensão das informações levantadas por meio da pesquisa bibliográfica e da análise documental, também foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa por meio da realização de entrevistas individuais semiestruturadas.

Trata-se de um método de coleta de informações utilizado para tentar ampliar a compreensão do objeto de estudo em questão, e, conforme Trivinõs (1987), esse tipo de entrevista contempla questionamentos básicos com alguma afinidade com o tema da pesquisa, possibilitando ampliar o detalhamento de elementos necessários para aprimorar o entendimento sobre o fenômeno social como um todo. Já Manzini (1990/1991) ressalta que a entrevista semiestruturada deve ser feita mediante o desenho de um roteiro com perguntas-chave e que, durante processo de realização da entrevista, o entrevistador teria relativa liberdade para fazer outras perguntas de forma mais espontânea.

Ante o exposto, foi traçado um roteiro com nove perguntas relacionadas aos objetivos do estudo em questão. Cabe ressaltar que se optou por ampliar o escopo das perguntas para iniciativas ambientais no referido estado, além de conceitos genéricos como estratégias e/ou políticas públicas, para não restringir a qualidade das informações coletadas e limitar os aspectos constatados pelos entrevistados somente à questão da mudança do clima.

As perguntas abrangeram informações buscando a percepção dos entrevistados sobre os seguintes aspectos: a) trajetória pessoal e relação com as iniciativas ambientais de Mato Grosso; b) momentos positivos e negativos da gestão pública estadual para a questão ambiental; c) influência da alternância política no processo de discussão das estratégias no estado mato-grossense; d) atores mais atuantes no processo de elaboração das políticas públicas do estado de Mato Grosso; e) iniciativas mais relevantes do estado de Mato Grosso; f) importância do Fórum Estadual de Mudanças Climáticas; g) identificação de eventual ambiguidade por parte do estado de Mato Grosso no processo de proposição de políticas públicas; h) indivíduos com perfil interessante para entrevista.

Para delimitar esse número de entrevistados, foi utilizada a técnica de amostragem não probabilística denominada “bola de neve”, em que, conforme apontado por Biernacki e Waldorf (1981), os indivíduos são selecionados inicialmente para estudo e vão apontando novos participantes da sua rede de conhecidos, conformando assim uma amostragem por cadeia de referência.

O dimensionamento do tamanho da amostra é definido mediante o alcance do chamado “ponto de saturação”, momento em que novos entrevistados começam a repetir o assunto e o conteúdo de entrevistas realizadas anteriormente ou passam a indicar nomes de indivíduos já entrevistados. Conforme Thiry-Cherques (2009), recomenda-se não realizar menos do que seis observações e buscar não ultrapassar o limite de doze observações, pois as categorias encontradas a partir da terceira observação tendem a saturar. Sendo que para o estudo em questão, o número de observações equipara-se ao número de entrevistados.

Feitas essas considerações, foram realizadas entrevistas com 11 indivíduos, selecionados em um universo de aproximadamente 42 representantes listados como membros pertencentes ao Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas (FMMC), que atuam ou atuaram em Mato Grosso, no período de 2003 a 2014, e são representantes das seguintes instituições: Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) e Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto Ação Verde, Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (FAMATO), Associação dos Produtores de soja e milho de Mato Grosso (APROSOJA), Associação dos criadores de Mato Grosso (ACRIMAT) e empresa Pecuária Sustentável da Amazônia (PECSA).

Os primeiros indivíduos selecionados para a entrevista fazem parte da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) e Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso (SEMA) e, a partir de sugestões de nomes por parte desses representantes, foram sendo escolhidos os demais indivíduos entrevistados.

Como tentativa de assegurar a representatividade da amostra delimitada, foi feita uma triagem das indicações feitas por cada indivíduo e foram escolhidas as pessoas com um perfil condizente com algum conhecimento e atuação direta ou indireta sobre o assunto abordado pela pesquisa (iniciativas ambientais e climáticas do estado) e que tivessem atuado em Mato Grosso em algum momento no período conformado para análise, de 2003 a 2014.

As entrevistas foram realizadas individualmente por meio telefônico e agendadas conforme disponibilidade dos entrevistados. O protocolo seguido prezou pela apresentação da pesquisadora, a contextualização da temática estudada e a solicitação de autorização para gravação para posterior aproveitamento do conteúdo verbalizado.

A duração de cada entrevista oscilou, e, como registro de extremos, a de maior duração foi de aproximadamente 31 minutos, e a de menor duração teve cerca de 7 minutos, sendo que, ao final, foram contabilizadas 3 horas e 24 minutos de gravações de áudios, o que transcrito correspondeu a 50 páginas, conforme explicitado abaixo no Quadro 6.

Quadro 6 - Síntese das entrevistas realizadas

Participante	Período	Duração	Páginas geradas
E1	Janeiro/2018	00:10:47	3
E2	Janeiro/2018	00:31:47	7
E3	Janeiro/2018	00:31:19	8
E4	Janeiro/2018	00:15:23	4
E5	Janeiro/2018	00:14:38	5
E6	Janeiro/2018	00:19:18	5
E7	Janeiro/2018	00:07:15	3
E8	Janeiro/2018	00:17:04	5
E9	Janeiro/2018	00:16:40	3
E10	Janeiro/2018	00:11:46	4
E11	Janeiro/2018	00:07:51	3
		3:24:66	50

Fonte: elaborado pela autora

Para a análise dos dados coletados nas entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, conforme protocolo recomendado por Franco (2008), consistindo em uma organização das informações obtidas por meio das entrevistas e a produção de inferências por

meio das unidades registradas, tais como palavras, frases, temas, entre outras expressões. Franco (2008) também recomenda a leitura flutuante das entrevistas transcritas, buscando, com isso, identificar pontos e aspectos homogêneos, conforme sugere o método.

A partir dessa leitura flutuante das informações obtidas pelas entrevistas e da reflexão contínua sobre os dados coletados ao longo da pesquisa, foram criadas as seguintes categorias: 1) Iniciativas ambientais de destaque; 2) Efeitos da alternância política; 3) Atores Chave; 4) Contradições encontradas.

Logo, a análise do conteúdo foi feita por meio do cruzamento de trechos verbalizados e alocados em cada uma das categorias à luz das informações similares obtidas por meio da revisão de literatura e da análise documental, e, a partir dessa triangulação, foram tecidas inferências sobre a formação da agenda governamental de Mato Grosso para a mudança do clima.

4.6 Análise

4.6.1 Análise do Conteúdo das entrevistas

Para a organização das informações levantadas por meio das entrevistas semiestruturadas e da análise do conteúdo, foram criadas categorias conforme os objetivos e os questionamentos sobre a conformação da agenda governamental mato-grossense para mudança do clima.

Categoria 01 – Iniciativas ambientais de destaque

A categoria 01 tem por objetivo apresentar a percepção quanto à gestão governamental de Mato Grosso e as iniciativas de maior destaque no contexto ambiental, tais como programas, políticas e demais ações consideradas relevantes para a trajetória do estado desde meados dos anos 2000.

O quadro abaixo contém as informações mais significativas em relação ao que foi verbalizado pelos entrevistados.

Quadro 7: Categoria 01 - Iniciativas ambientais de destaque

Categoria 01: Iniciativas ambientais de destaque
Os entrevistados expuseram sua opinião sobre quais foram as iniciativas ambientais de maior destaque na trajetória do estado desde meados dos anos 2000, tais como programas, políticas e demais ações e eventuais aspectos negativos durante a gestão estadual para a questão ambiental.
<p>Conteúdos verbalizados</p> <p>Aspectos e momentos positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lançamento do Programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI); - Plano de desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar; - SisREDD; - Programa de cadastro ambiental rural de Mato Grosso; - SLAPR; - Discussão e definição do Zoneamento Socioeconômico e Ecológico do estado (ZSEE);

- Desdobramentos da Operação Curupira;
- PPCDQ MT;
- Programa Soja Plus;
- Alternância de Secretários na SEMA;
- Lições do PPG7 e ARPA.

Aspectos e momentos negativos:

- Falta de controle sobre o desmatamento;
- Fragilidade institucional da SEMA;
- Alternância de secretários da SEMA;
- Operação Curupira e demais operações policiais;
- A não priorização da questão ambiental na agenda pública;
- Morosidade nos resultados concretos do SisREDD;
- Falta de regulamentação do REDD.

Verbalizações

E1: “o próprio cadastro ambiental rural nasceu aqui no Mato Grosso, num projeto de Lucas do Rio Verde, Lucas Legal”, “Mato Grosso foi o primeiro estado a implementar o cadastro ambiental rural antes mesmo do código estar definido, além disso os mecanismos de comando e controle aqui da Secretaria de Meio Ambiente também ajudaram a reduzir o desmatamento”, “ a estratégia PCI, ela foi criada como um grande guarda-chuva, ela integra todas políticas existentes, então ela é onde tudo se conecta, traz uma visão de desenvolvimento sustentável para o estado”, “o sistema de REDD que vai justamente valorizar esses ativos”, “o avanço da fronteira agrícola casou um desmatamento”, “ o programa Soja Plus é uma iniciativa bem interessante com interface ambiental”

E2: “um aspecto positivo na verdade surgiu de um momento negativo que foi a Operação Curupira” “dela surgiu aí uma estrutura para trabalhar esse tema de clima e trabalhar políticas para controle do desmatamento de uma forma mais expressiva dentro do estado” “o governador do estado, o Blairo Maggi, com a Ministra do Meio Ambiente, que era Marina Silva na época, resolveu que ia tomar frente do controle do desmatamento, e aí criou a Secretaria de Meio Ambiente que antes era uma fundação” “o plano de controle do desmatamento é extremamente importante, e tem sido implementado desde 2009” “acho que também o sistema estadual de REDD que é bastante importante para que você tenha um instrumento econômico, positivo, e não só políticas que são de comando e controle”

E3: “o que estava bem forte na época eram as discussões sobre zoneamento no estado, isso é um aspecto que eu acho que independente do resultado interno, foi positivo porque ficou definido o que era zona consolidada ou zona para preservação. Era uma discussão aberta, tinha várias audiências e quem quisesse entrar para debater estava aberto” e “a prioridade que se dava na política era sobre os grandes produtores rurais, os pequenos produtores não eram priorizados, isso eu acho que é um aspecto negativo”

E4: “um aspecto negativo é que não tem uma prioridade na pauta de política do estado na área ambiental, então é sempre uma batalha para poder avançar, para poder fazer alguma coisa acontecer”, “a criação do sistema de licenciamento e monitoramento ambiental e depois a criação do cadastro ambiental rural foram pontos positivos”, e “outro momento positivo sem dúvida foi a criação do sistema estadual de redução das emissões SisREDD”, “outro momento positivo foi uma certa abertura do governo com relação a tratar questões ambientais e enfrentar questões de desmatamento que foi depois da Operação Curupira”, “a estratégia Produzir, Conservar e Incluir mais recentemente”

E5: “foi elaborada a lei, foi trabalhado lei de mudanças climáticas do REDD”, “um ponto negativo que até o momento isso não foi implementado, não foi executado, não existe nenhum projeto hoje que a gente possa falar assim, não tivemos um resultado concreto”, “aconteceu toda uma discussão, uma construção de uma lei, uma publicação, mas a implementação mesmo dos mecanismos e o benefício para quem está fazendo algo para diminuir as emissões, preservando não veio, não tivemos isso”, “uma iniciativa muito boa no estado foi a que aconteceu lá em 2008 para resolver um problema documental no estado e não um problema ambiental, que foi a criação do CAR, do Programa MT Legal”, “outra iniciativa recente que surgiu e que daí vem muito de encontro com essa questão de mudança do clima, de conservação também é o PCI, eu acho que o PCI ele é uma iniciativa muito interessante do governo”

E6: “um momento positivo foi quando nós aprovamos a primeira legislação nacional sobre código de meio

ambiente ao nível de estado, em 1995, com o Código Estadual de Meio Ambiente, depois nós tivemos a iniciativa de criar o Cadastro Ambiental Rural”, “o estado foi pioneiro quando editou a lei complementar 343 chamada MP legal, do Cadastro Ambiental Rural, e outro grande ponto foi em dois mil e treze quando nós aprovamos a lei do REDD”, “um aspecto negativo é a morosidade burocrática para implementação das ações do estado”, “a grande questão é que a legislação reconhece a questão de mudança climática na nossa legislação ambiental, isso é um avanço”

E7: “um momento positivo foi a criação da estratégia PCI - Produzir, Conservar e Incluir” e “um aspecto negativo é não dotar a Secretaria de Meio Ambiente da necessária estrutura física, material e de recursos humanos preparados para fazer andar as atividades e gestores capazes de gestão para o atendimento das demandas dos diversos segmentos”

E8: “em dois mil e cinco o agronegócio passava por uma crise, a questão ambiental era muito forte, nós tínhamos acabado de sair de operações, o estado teve várias operações na época e aí surgiu toda uma conversa do governo sobre as questões ambientais, convergimos para um mesmo marco da legalidade, da implementação do código ambiental do estado, vigente desde 95. Mas o desenrolar para chegar na definição do Cadastro Ambiental Rural foi algo muito positivo”, “após o CAR nós tivemos aí a implementação do programa de regularização ambiental que também foi um ganho”, “o negativo foi que muitas mudanças na questão legal. Teve a MP Legal, depois veio o CAR Nacional, hoje tem o CAR do sistema do estado, então, assim, os produtores tiveram que fazer isso três vezes, então isso foi o negativo, porque trouxe um descrédito para o produtor quanto ao sistema”, “outra coisa negativa que aconteceu foi que o estado sofreu muitas operações, se eu não me engano foram mais de sete operações por meio do Ministério Público, isso causou um prejuízo muito grande, cada operação inviabilizava o sistema, ficava fora do ar, e o agro não pode esperar...”, “de destaque tem o programa Soja Plus que tem essa pegada de sustentabilidade, que é para elevar a performance ambiental e social e econômica das propriedades”

E9: “de bem positivo teve a criação da lei de REDD, mas que também está ligada a um momento negativo, porque não tem regulamentação até hoje, então isso é um atraso gigantesco, assim, o estado de Mato Grosso tem muito mais emissões evitadas do que o estado do Acre, por exemplo, e recebe muito menos do que ele, basicamente porque não está regulamentado”, “um destaque positivo é o plano de desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar, vinculado ao PCI, é um esforço gigantesco coordenado pela Secretaria de Agricultura Familiar, bem participativa essa construção, eles literalmente viajaram o estado inteiro coletando sugestões e é um plano com metas e diretrizes para desenvolver agricultura familiar promovendo conservação do meio ambiente.”

E10: “o desenho da proposta da PCI foi um momento positivo, um momento de abertura para construção de uma coisa, digamos, nova e concreta com metas para melhorar a percepção ambiental do estado”, “a criação do Sistema de Licenciamento Ambiental por Propriedade Rural, o SLAPR, foi um marco, um sistema significativo do ponto de vista daquilo que ele se propunha a fazer”, “como o zoneamento que tem um destaque, mas é um destaque negativo, ou seja, como não usar instrumento a favor do benefício socioambiental”

E11: “a demarcação de algumas unidades foram bastante interessantes, como planalto cristalino, também a própria discussões do estado na manutenção dessas áreas, o ARPA acho que foi um programa muito interessante”, “o ponto negativo da história é o próprio enfraquecimento dos órgãos ambientais na relação de comando e controle e mesmo a descontinuidade de projetos”, “esse programa recente o PCI de conservar e incluir, bastante rico, assim, que se bem conduzido pode colocar o estado na vanguarda das questões socioambientais”

Fonte: elaborado pela autora

Por meio dessa categoria, foi possível enumerar algumas das iniciativas que marcaram a gestão governamental de Mato Grosso, seja por terem se destacado positivamente ou por aportarem um aspecto negativo na atuação do estado frente aos desafios a que esteve sujeito.

Um fato considerado como positivo quase que de forma unânime por todos os entrevistados foi a criação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais

(SLAPR), em 2000, com a perspectiva de tentar solucionar a questão da regularidade ambiental no estado, bem como o programa de Cadastro Ambiental Rural, os quais proporcionaram uma relativa sensibilização nos diversos setores sociais para a questão do enquadramento ambiental. Na sequência, o Programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI), em 2015, foi um marco significativo no que diz respeito à aproximação entre o poder público estadual, o segmento ruralista e as organizações não governamentais, cada qual com seus interesses, mas minimamente tentando fazer com que o estado consiga se desenvolver e respeitar a integridade ambiental.

É possível inferir também enquanto aspectos positivos todo o legado e as lições aprendidas por meio de programas como o PPG7 e o ARPA. Conforme ressaltado por Vivan (2011), esses programas acabaram por incentivar o desenvolvimento de novos projetos com a perspectiva de agregar valor aos recursos florestais, buscando a integração desses com os cultivos agrícolas já experimentados na região.

A discussão do zoneamento socioeconômico e ecológico do estado, por um lado, foi destacada enquanto uma oportunidade interessante e necessária para tentar planejar a melhor forma de fazer a gestão ambiental do estado e teve início em 1989. Conforme Silva e Sato (2012), o zoneamento foi aprovado somente em 2008, dando visibilidade ao embate de forças entre os diversos atores na região, em especial os ambientalistas e os ruralistas. Nesse sentido, ao final dessa jornada de aproximadamente duas décadas de discussão, o balanço geral sobre o instrumento final não agradou a todos, sendo passível de questionamentos e, conforme Silva e Sato (2012), fadado a gerar conflitos e possivelmente tornar evidente a não priorização da questão ambiental na agenda pública.

Infere-se que as operações policiais de investigação de crimes ambientais no estado promoveram mudanças transformacionais, em especial a Curupira, com desfecho em 2005. Essa operação é caracterizada como um marco que incentivou o poder público estadual a não protelar certas decisões como o reforço do aparato institucional para o meio ambiente no estado, por meio da criação da Secretaria de Estado e Meio Ambiente e outras secretarias, assim como maior engajamento nas estratégias do governo federal para o controle do desmatamento, culminando com a adoção do Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Estado de Mato Grosso (PPCDQ/MT) em 2009.

A adoção do PPCDQ no estado foi um dos primeiros passos para a definição de outras iniciativas ambientais assim como o processo de discussão sobre como receber benefícios pelos esforços empenhados pelo estado na redução do desmatamento, originando, ainda em

2009, o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas e, em 2013, o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). De modo geral, o sistema de REDD foi mencionado como algo positivo, mas que, ao mesmo tempo, por não ter sido devidamente regulamentado, está demorando para apresentar resultados concretos em termos de benefícios, o que tem frustrado expectativas de quem se envolveu desde o início em sua discussão.

Ao mesmo tempo em que, conforme explicitado por Moura (2006), as operações policiais no estado foram consideradas oportunidades para o aprimoramento deste no quesito da gestão ambiental, foram suscitadas menções negativas associadas a tais iniciativas por terem causado prejuízos especialmente ao setor produtivo, pois, enquanto eram implementadas, vários sistemas de suporte por parte do poder público estadual ficaram suspensos, cargos do nível estratégico do executivo permaneceram vagos por muito tempo, entre outros aspectos, inviabilizando com isso a dinâmica do comércio de bens na região.

Por fim, cabe mencionar que essa categoria apresentou a questão da fragilidade institucional da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a qual parece demandar continuamente fortalecimento de sua estrutura física e capacitação do corpo técnico para conseguir lidar com a complexidade das demandas dos diversos segmentos da sociedade na região.

Categoria 02 – Efeitos da alternância política

A categoria 02 tem por objetivo apresentar a percepção quanto à influência da alternância do poder político no processo de discussão das políticas públicas do estado de Mato Grosso e analisar em que medida essa alternância gerou inovações ou entraves na conduta do estado frente aos desafios socioambientais e climáticos.

O quadro abaixo contém as informações mais significativas em relação ao que foi verbalizado pelos entrevistados.

Quadro 8: Categoria 02 – Efeitos da alternância política

Categoria 02: Efeitos da alternância política
Os entrevistados relataram sua percepção quanto à influência da alternância do poder político no processo de discussão das políticas públicas do estado de Mato Grosso. Em que medida essa alternância gerou inovações ou entraves na conduta do estado frente aos desafios socioambientais e climáticos.
Conteúdos verbalizados Não influenciou devido à homogeneidade de pensamento dos governadores eleitos quanto à questão ambiental; Não influenciou negativamente e acabou gerando novas iniciativas de conservação e preservação; Influenciou e causou descontinuidade das ações sobre a questão ambiental; Influenciou e levou a alternância de secretários da SEMA; Influenciou, sendo que a mudança de estratégia do contexto nacional também reflete no contexto estadual.
Verbalizações E1: “teve momentos em que essa agenda foi um pouco posta de lado na gestão passada, mas quando o

governador Taques assumiu, ele viu a oportunidade de retomar essa agenda de clima, e a construção da PCI foi feita com essa liderança, a ideia é que seja uma estratégia de longo prazo do estado e não do governo”

E2: “De certa forma sim, a alternância às vezes faz com que você tenha um fortalecimento da fiscalização. Dependendo do governo você vai ver uma atuação mais efetiva no controle do desmatamento e na proposição de uma política. No caso da política de mudanças climáticas, a gente tinha uma proposta que foi discutida, encaminhada para assembleia, desde 2013, e ela ficou lá parada esses anos todos, ela só foi aprovada o ano passado, ou seja, todo o governo do Silval, ela passou engavetada e o ponto crucial disso, foi um posicionamento da federação mato-grossense da agricultura que era contrária a um dos pontos da lei apesar de terem participado de todo o processo de discussão no fórum de mudanças climáticas, eles eram contrários ao ponto que dizia que o tema de mudanças climáticas deveria ser inserido no processo licenciamento ambiental, as emissões das atividades deveriam ser consideradas para que você conseguir fazer o licenciamento ambiental de uma determinada atividade, então esse foi o ponto que segurou essa lei por vários anos na assembleia”

E3: “ Não peguei alternância política.... não sei dizer”

E4: “ Influenciou muito pouco, isso porque na área ambiental praticamente continuou com uma orientação muito similar. Não tem uma prioridade na pauta de política do estado a área ambiental, então é sempre uma batalha para poder avançar, para poder fazer alguma coisa acontecer”

E5: “Eu acredito que não, mesmo com alternância continuou igual. O que eu acredito é que a cada ano que passa são publicados novos estudos, acabam tendo outros interesses de outros países sobre essa questão. Quando começam a ter essas interferências então muda um pouco o foco do assunto, então talvez a questão de mudança do clima não é que ele foi um assunto esquecido, é um assunto que está em pauta ainda em vários países, mas é um assunto que hoje na minha opinião difícil de por em prática, depende muito de recursos financeiros, muito de apoio, e talvez nesse momento essa parte de apoio, essa parte financeira de economia esteja um pouco mais fria nesse sentido, não está se movimentando tanto nesse sentido de mudanças climáticas. Acho que a questão de mudança de gestão do estado de Mato Grosso não, não visualizo isso não, eu acho que com a mudança de gestão pública dentro do estado até movimentou um pouco mais essa questão de trabalhar essa parte de conservação e preservação, e de que uma certa forma influencia na questão de mudança do clima.

E6: “Acaba que sim, porque quem lida com essa matéria normalmente são pessoas que são convidadas para fazer parte do processo porque o estado não tem a especialidade ou pessoas com especialidade para tratar do tema de clima. Não há uma conectividade da questão ambiental com outras questões, então, a mudança e a alternância de gestão pública quando se trata de política, de ações, isso transcende anos e anos, essa gestão sofre interrupções, sofre mudança de abordagem, toda vez que sofre mudança de abordagem é como começar do zero”

E7: “A alternância política não afetou o estado. Isso porque os setores produtivos de Mato Grosso nos últimos 15 anos alcançaram a necessária consciência da produção sustentável. Não importa quem seja o governador do Estado, ou sua corrente ideológica, sabemos que os mercados desejam consumir alimentos produzidos com as melhores práticas agropecuárias”

E8: “Não, assim a influência da alternância foi positiva, houve mudanças, mas as estratégias foram sempre positivas, eu vejo como evolutiva todas elas, todos os processos, todos os mandatos, todos os governos, eles sempre tiveram viés ambiental forte, aquele que não tinha desenvolveu no momento que tomou posse”

E9: “então, a gente já teve aí três secretários de meio ambiente nesses últimos três anos, quando são abertos ao diálogo, não tem grandes retrocessos. O problema é a mudança que vem abaixo deles, quando sai um secretário, o governo muda todos os secretários e isso sim é um problema, isso foi o que mais atrasou a gente, as pessoas que trocaram abaixo deles essas, teve uma em especial que parou tudo”, “quando o Taques assumiu e colocou na secretaria de meio ambiente uma promotora com um histórico de questionar o governo para questões ambientais, então foi um momento em que houve um espaço muito grande e uma boa vontade muito grande dentro da secretaria para trabalhar com as ONGs, com a sociedade civil, foi nesse momento que nasceu a estratégia PCI”

E10: “Sim, sem dúvida que sim” “a mudança de gestão principalmente na Secretaria de Meio Ambiente foi algo que gerou uma alteração significativa por exemplo na dinâmica da PCI, um momento de inflexão e que

de uma certa forma até agora se mantém, toda a expectativa que foi colocada no início do lançamento em 2015, acabou por ficar, digamos, assim, neutralizada diante de uma certa hegemonia do setor rural na condução dos processos”

E 11: “Isso é uma das coisas que é sempre um desafio para quem trabalha nas relações e nas próprias políticas públicas, porque invariavelmente a mudança de quadros ou de pessoas dentro desses órgãos causam também uma mudança às vezes até das próprias diretrizes, então mudança de um governo para outro acaba acontecendo para bem ou para mal, ou você fortalece uma agenda, eu acho que a nível nacional quando estavam os movimentos com Marina Silva pelas questões ambientais e depois houve uma mudança, aí, automaticamente as estratégias nacionais acabaram mudando e também interferiram na escala estadual”

Fonte: elaborado pela autora

Essa categoria apresentou a percepção sobre os possíveis efeitos e mudanças ocorridas com a alternância de poder, em especial do executivo, na figura do governador do estado e respectivos desdobramentos nas secretarias e o processo de proposição de políticas públicas ambientais e climáticas na agenda pública.

A percepção da maioria dos entrevistados foi a de que a alternância política influenciou o processo decisório sobre a questão ambiental no estado. Ao se comparar as gestões dos governadores, a tendência identificada foi a de descontinuidade das ações dos respectivos antecessores, interrupções ou até mesmo mudança de abordagem para essas questões que devem ser pensadas como estratégias de longo prazo, causando um relativo retrocesso no processo de diálogo, inclusive por conta da alternância de quadro de pessoal, e até mesmo na dinâmica de condução de processos em programas estratégicos definidos em gestões anteriores.

Foram identificados alguns contrapontos a esse pensamento de estagnação ou retrocesso associados à alternância de poder, como o fato de que existe uma relativa homogeneidade de pensamento dos governadores eleitos quanto à questão ambiental. Todos indicam que assimilaram que a produção em bases sustentáveis é o que trará mais benefícios para o estado, em especial a partir dos anos 2000. Outro argumento refere-se ao fato de que a questão ambiental não figura entre as prioridades listadas na pauta governamental, porque o estado tem outras questões para lidar, como a crise fiscal. Trata-se de um processo evolutivo, no qual a preocupação e a proposição de políticas ambientais foram surgindo na medida em que o governo foi sofrendo pressões internas e externas, permitindo a abertura na agenda inclusive para propostas inovadoras de conservação.

Essa categoria permitiu a reflexão sobre questões como a alternância dos Secretários Executivos à frente da SEMA como algo que marcou momentos positivos ou negativos da gestão estadual para a questão ambiental, sendo que a conotação positiva ou negativa variou conforme o perfil do indivíduo selecionado para ocupar o cargo.

Os momentos em que esse cargo esteve ocupado por promotores do Ministério Público Estadual e indivíduos com relativa preocupação com integridade ambiental, a agenda ambiental avançou e foram mobilizados maiores esforços para políticas de comando e controle. Já em momentos em que esse cargo foi ocupado por indivíduos com histórico associado ao agronegócio, foi percebida relativa estagnação da agenda, com a tendência de adiamento de tomada de decisões por parte do governo.

Logo, é possível inferir que a questão da alternância política é sempre um desafio a ser considerado no processo de formulação e implementação de políticas públicas, e, em Mato Grosso, isso não é diferente, alinhando-se ao pensamento salientado por Silva (2014), o qual afirma que, independente da alternância política de governos no Estado brasileiro, a região amazônica sempre foi almejada por grandes projetos de infraestrutura e que a questão do desenvolvimento econômico e da conservação ambiental não foi devidamente equacionada ao longo do século XX, surgindo, com isso, a ideia de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil para tentarem compatibilizar aspectos idealmente contraditórios.

Categoria 03 – Atores chave

A categoria 03 tem por objetivo apresentar a percepção quanto aos atores identificados como relevantes no processo de elaboração de políticas públicas do estado de Mato Grosso e os desafios de espaços criados para a interação desses atores como o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas.

O quadro abaixo contém as informações mais significativas em relação ao que foi verbalizado pelos entrevistados.

Quadro 9: Categoria 03 – Atores chave

Categoria 03: Atores chave
Os entrevistados apontaram os atores identificados como relevantes no processo de elaboração de políticas públicas ambientais e climáticas do estado de Mato Grosso, bem como sua percepção quanto aos desafios do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas enquanto espaço público para a discussão dos diversos segmentos da sociedade.
<p>Conteúdos verbalizados</p> <p>Poder Público: SEMA; Setor Privado: FAMATO, APROSOJA, ACRIMAT; ONGs ambientais: ICV, IPAM, ISA, TNC.</p> <p>Fórum</p> <ul style="list-style-type: none"> - FMCC enquanto instância de participação social sobre o Sistema de REDD estadual e demais iniciativas sobre clima; - Possui atribuições relevantes, mas está enfraquecido e tem pouca efetividades na proposição de políticas públicas; - Precisa ser fortalecido e ter seus membros capacitados; - Ajuda a dar visibilidade a temática de clima e o processo de regulamentação dessa questão.

Verbalizações

E1: “o movimento ambientalista, a sociedade civil, os representantes dos produtores, sem dúvidas o governo”, “o fórum é uma instância de participação social, é onde a sociedade dá palpite ali nos programas e nas prioridades que o governo deve atuar, então é ali que surgem as ideias e as prioridades para o Sistema de REDD”

E2: “Você tem atores que entendem que as políticas são positivas, no caso as ONGs têm um papel bastante importante nesse processo, elas sempre contribuem, participam, eventualmente se há necessidade de fazer alguma avaliação, algum estudo elas contribuem às vezes contratando algum consultor ou disponibilizando alguma pessoa que possa fazer essa atividade, então eles são importantes. Além delas você tem atores tão importantes quanto como os agricultores, que normalmente tem uma certa resistência às políticas porque eles entendem que de alguma forma isso vai trazer algum ônus para eles, ou uma mudança de práticas usual”, “Então eu acho que o Fórum tem importância no sentido de você disseminar a informação, fazer a articulação de atores que normalmente não tem uma atuação conjunta, então eu acho que o Fórum possibilita essa conversa, essa troca de informações, e fazer com que eventualmente eles possam trabalhar de forma conjunta. Como ele não tem restrição de integrantes, você pode integrar quem tiver interesse em participar, aí acaba fazendo com que tenham muitas representações dentro desse fórum, com diferentes setores que tem objetivos e interesses distintos.”

E3: “a FAMATO, ela tinha e tem um peso importante. É um dos principais atores, assim como o INCRA, que tinha muita atuação no estado, e a SEMA”

E4: “a SEMA, em diálogo mais direto com o setor representante do agronegócio, a FAMATO e outras associações que estão ligadas à FAMATO como ACRIMAT, APROSOJA. Esse eixo é o que mais influencia a SEMA e a evolução das políticas ambientais do estado. Além delas as ONGs locais como o ICV e outras Ongs nacionais que trabalham na Amazônia como um todo, ISA, IPAM e ONGs internacionais como a TNC. O cerne das questões acaba sendo decidido mais entre o governo e a FAMATO”, “Na minha visão o Fórum não teve um papel, assim, relevante na formação de qualquer coisa.”, “Porque ele essencialmente foi criado para tratar da política de mudança climática do estado que ficou empacada na questão de usar ou não ou de ter que informar ou medir emissões no âmbito do licenciamento ambiental, de resto não fez mais nada”, “não tem força política praticamente”.

E5: “o governo estadual é quem tem o papel principal de uma certa forma na elaboração dessas políticas, seguido dos setores produtivos, o setor da indústria, que acaba realmente se envolvendo bastante porque ele querendo ou não é o maior afetado ou maior beneficiado com essas políticas, e de uma certa forma as ONGs também participam muito com um olhar um pouco mais de conservação mesmo, de preservação, do que como mecanismo de remuneração, de benefício ou que é o que o setor produtivo espera de uma certa forma, mas são atores importantes sim na discussão”, “O Fórum eu acredito que ele teve um papel muito importante na elaboração da lei de mudanças climáticas do Estado de Mato Grosso que teve uma participação de todos, e ele teria, continuaria tendo um papel muito importante se tudo aquilo que foi realmente discutido e planejado tivesse sendo executado. Nesse momento isso não está acontecendo, e eu até entendo porque existem outras prioridades nesse momento.”

E6: “o estado criou um fórum estadual de mudanças climáticas onde criou representação tripartite, que tem o segmento ambiental, segmento agropecuário e o segmento governamental”, “acho relevante mas enfraquecido, com debates pouco significativos, que gere algo concreto”

E7: “os representantes do Estado, das ONGs e os representantes do setor privado”, “O Fórum é pouco relevante. Suas ações não chegam na sociedade. Acredito em mudança de conceito na produção primária e secundária com a mudança do comportamento de seus agentes e não tenho lembrança de algum feito desse fórum que tenha tido repercussão no interior de Mato Grosso.”

E8: “é o próprio governo do estado, porque sem ele não tem como fazer nada. Ele tem que querer a sustentabilidade, ele tem que querer implementações voltadas para isso, aí depois o setor privado, setor que movimenta a roda mesmo, o setor do agro, assim como as próprias ONGs, porque elas têm possibilidade de angariar recursos e desenvolver ferramentas que o estado às vezes não consegue, que o próprio setor privado também. Todos atores que participam são importantes”, “o Fórum é importante porque é lá que a gente se reúne, organiza, e lá que se planeja, é lá que colocamos em prática tudo aquilo que a gente almeja no papel, então, assim, o Fórum a gente chama, na minha opinião ele é um elemento vivo, é formado de pessoas, de

diversas opiniões, então é lá que é colocado toda a discussão e também a visualização de uma prática, então o Fórum ele é importante, eu acredito que hoje precisa ser fortalecido e também pegar aquilo que está num papel e já partir para uma prática mesmo, eu acho que o fórum ele é bastante diverso de atores participantes, isso é legal, é bacana, eu acho que é super importante.”

E9: “a sociedade civil tem um papel bem importante, puxa muito a agenda, propõe, ajuda a construir, cria um ambiente de diálogo. Assim, uma coisa interessante é que no Mato Grosso o Ministério Público também tem um papel bem importante, principalmente o estadual, ele está muito em cima do governo e ele é bem ativo. Eu vejo o governo se esforçando, assim, para envolver até na construção dessa regulamentação do Programa de Regularização Ambiental (PRA)”, “O Fórum por lei tem um papel super importante, avalia os programas de mudança climáticas, propostas de lei, valida, tem que aprovar, então por regulamentação tem esse papel importante, mas na prática ele está muito enfraquecido ainda. Acho que ele ainda não se empoderou do seu potencial, os membros ainda não entenderam o papel deles e a importância desse papel deles, precisam de capacitação.”

E10: “Poder público, as organizações não governamentais, principalmente o ICV, o IPAM, a *Up innovation*, a APROSOJA e a FAMATO também, sendo os atores da mão no freio de qualquer perspectiva de avanço, assim como o restante da sociedade civil, onde tem uma baixa participação da agricultura familiar, dos indígenas e tal, mas com pouca força e representação nesse processo”, “Eu acho que toda constituição de um espaço de debate como o Fórum tem uma importância pedagógica, sempre fundamental, principalmente se a gente pensar do ponto de vista do poder público e dos setores da sociedade que não são, digamos, tão alinhados e conhecedores do tema, mas do ponto de vista de incidência efetiva nas políticas acho fraco.”

E 11: “Eu acho que tem uma participação crucial do terceiro setor, algumas organizações tem um papel sempre muito marcante, o próprio Instituto Centro de Vida – ICV, tem um papel crucial na discussão contribuindo bastante nessa linha realmente de transparência, as organizações mesmo de fora e algumas, tipo, como o ISA, o IPAM, são organizações que tem um grau de transparência bastante significativa, isso faz com que impulse o apoio a pessoas bem intencionadas ao nível de estado.”, “Eu acho que o Fórum ajuda no processo de regulamentação e também no processo de visibilidade e apoio a transparência, trazer essa discussão da temática de clima de forma mais relevante para os setores públicos, eu acho que isso é importante”.

Fonte: elaborado pela autora

Essa categoria propiciou considerações sobre os atores-chave identificados enquanto agentes relevantes no processo de elaboração de políticas públicas ambientais e climáticas do estado mato-grossense, que de modo geral encontram respaldo em ponderações feitas por Becker (2005) e Fearnside (2005) sobre os atores governamentais, a sociedade civil organizada e o setor privado, e a atuação desses no contexto decisório da região amazônica e nesse estado em especial.

Cabe ressaltar o papel do poder público estadual nesse processo de elaboração das políticas públicas, liderado em grande medida pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que usualmente está à frente da coordenação das iniciativas ambientais no estado, como por exemplo o Programa de Regularização Ambiental, o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas (PPCDQ/MT), o Fórum Climático Estadual e o Sistema de REDD+ do estado e, mais recentemente, o programa Produzir, Conservar e Incluir (PCI).

A categoria permitiu evidenciar o papel das organizações não governamentais socioambientais que atuam na região amazônica e no estado, que, junto ao governo, têm

proporcionado suporte técnico por meio de estudos contratados, angariando recursos, tentando ampliar o diálogo e assegurar transparência ao processo decisório como um todo e, assim como ressalta Pignatti (2005), acabam contribuindo por meio da legitimação do discurso do desenvolvimento sustentável nas práticas relacionadas às atividades econômicas da região.

Por meio dessa categoria, foi possível identificar o papel do setor privado no contexto de definição de políticas públicas ambientais para a região, setor este, que tende a se posicionar de forma mais defensiva quanto à elaboração de propostas que promovam mudanças no sistema produtivo usual a que está acostumado. Instituições como a FAMATO, ACRIMAT e APROSOJA possuem uma relação bem próxima à SEMA e tendem a influenciar a evolução da agenda ambiental conforme percebem uma possível ameaça aos integrantes do setor produtivo, produtores rurais em sua maioria e alguns representantes do setor industrial associados ao agronegócio.

Por fim, a percepção quanto aos desafios enfrentados pelo Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas encontrou homogeneidade no que compete a sua criação enquanto instância necessária para viabilizar a participação social sobre as iniciativas climáticas no estado, como os encaminhamentos e as definições do sistema estadual de REDD+, além de auxiliar no processo de visibilidade e difusão da temática e na discussão sobre o processo de regulamentação nessa esfera. Por outro lado, constatou-se que ele se encontra enfraquecido e desacreditado enquanto potencial instrumento para propor e efetivar políticas públicas no estado, demandando capacitação de seus membros para que otimizem esse espaço enquanto meio de influir de forma qualificada no processo decisório.

Categoria 04 – Contradições encontradas

A categoria 04 tem por objetivo apresentar a percepção quanto à identificação de possível ambiguidade por parte do estado de Mato Grosso no processo de proposição de políticas públicas, bem como os principais desafios que permeiam a definição da pauta governamental.

O quadro abaixo contém as informações mais significativas em relação ao que foi verbalizado pelos entrevistados.

Quadro 10: Categoria 04 – Contradições encontradas

Categoria 04: Contradições encontradas
Os entrevistados relataram sua percepção quanto à identificação de possível ambiguidade por parte do estado de Mato Grosso no processo de proposição de políticas públicas, bem como os principais desafios que permeiam a definição da pauta governamental.

Conteúdos verbalizados

Não existe ambiguidade na postura do estado, mas sim uma tentativa de conciliar diferentes interesses;

Postura ambígua por parte do governo estadual de Mato Grosso costuma ser velada;

A dubiedade de posicionamento do governo do estado fica em evidência quando o discurso da sustentabilidade é evocado conforme conveniência e oportunidade;

A ambiguidade identificada no contexto estadual é reflexo de contradições do próprio Estado brasileiro.

Verbalizações

E1: “acredito que não existe ambiguidade”

E2: “na minha visão não, o que acontece é que o Dante tinha, de certa forma, uma preocupação ambiental, não que ele não tivesse com o desenvolvimento do estado, mas ele tinha uma preocupação ambiental. Ai, o Blairo durante as eleições dizia que ia acabar com a FEMA, que ia acabar com o SLAPR, só que quando ele entrou ele sofreu uma pressão, especialmente depois da Operação Curupira, ai revolveu investir em marketing para mudar esse lógica de associar o nome dele com crimes ambientais e dizer que ele era a favor do meio ambiente, e não o contrário, com isso, criou a SEMA e outras secretarias, fez várias coisas.”, “ Já durante o governo do Taques tiveram mudanças quanto aos secretários da SEMA e em alguns momentos a agenda ficou parada por conta dessas mudanças”.

E3: “não sei, na verdade, o processo de ocupação do estado é mais antigo do que essas discussões ambientais, então o modelo de produção, de ocupação do solo não tinha esse viés sustentável, eu digo no campo e isso começou a entrar em questionamento, por conta de questões de mercado, questões externas, outros países começaram a fazer alguns questionamentos e a mídia começou a pressionar.”, “então com isso, o governo começou a ter que lidar com essas questões ambientais, lidar com isso quer dizer que ele tinha que realizar uma mudança no modelo de produção que ele incentivava, nas políticas de ocupação, e é algo que normalmente encontrava uma resistência.”

E4: “O estado continua numa posição ambígua. Passou a existir um discurso depois de dois mil e cinco, antes desse ano o discurso era que tinha que desmatar mesmo que isso era essencial para desenvolver, e a partir de dois mil e cinco mudou o discurso, a gente não precisa mais desmatar, podemos desenvolver o estado através de mais produtividade, então, a partir desse momento esse passou a ser o discurso, mas de transformar esse discurso em ações políticas com força de implementação e de, por exemplo, obrigar os produtores a se cadastrarem a regularizarem seus passivos de reserva legal, seus passivos de área de preservação permanente, tudo isso ainda está muito fraco, o desmatamento em alguns municípios da região noroeste, outros continua praticamente sem intervenção mais forte por parte do estado, dependendo muito mais de órgãos federais do IBAMA para fazer a fiscalização, então é isso, é uma posição ambígua, por um lado tem esse discurso que evoluiu, mas na prática na hora do vamos ver continua sendo os representantes do agronegócio que definem o que o estado pode ou não fazer em termos de efetivar suas políticas.”

E5: “Não existe ambiguidade, nós entendemos muito bem que a questão da produção e a ambiental tem que caminhar juntas, então uma complementa a outra, então a gente não identifica um problema nesse sentido, o que tinha de problema era o radicalismo por parte de algumas instituições, ou iniciativas internacionais de querer voltar muito mais para preservação do que para uma conciliação do meio ambiente com a produção. Então, o estado de Mato Grosso é um estado extremamente produtivo, e essa produção não ocupa nem 10% da área nossa do território com produção agrícola, o restante está preservado pelos produtores, está preservado por unidade de conservação e por terras indígenas, então a gente tem uma conservação, uma preservação muito grande no estado hoje.”

E6: “Eu não vejo posição ambígua do estado, o estado está aprendendo, o estado como, o governo como estado, ou o estado como governo, como gestão da coisa pública, o governo como gestão, aí é questão de governo, em tratar a questão de mudança climática a questão ambiental como um negócio, como uma ferramenta onde você pode proporcionar o bem estar das pessoas, você fala em sustentabilidade, mas como é que você quer discutir sustentabilidade se não tem a parte econômica, quem é que sustenta tudo isso, quem é que mantém tudo isso, é a parte econômica, então você também tem que olhar para a parte econômica como integrante de um processo de conservação, de preservação do meio ambiente”

E7: “Não existe ambiguidade. E sim intenções propositivas, destarte, o estado e até mesmo a União não vem conseguindo, sequer, pagar salários. Porém, é condição *sine-qua-non* a otimização de recursos para o enfrentamento desta questão”

E8: “Acredito que não existe ambiguidade, tenho acompanhado o esforço por parte do governo do estado em propor, desenvolver e implementar políticas públicas, têm apresentado várias estratégias nesse sentido.”

E9: “eu vejo essa posição do governo como ambígua, talvez fomentar o agronegócio não tem problema, contanto que seja feito de uma maneira sustentável. Por exemplo, ano passado eles tentaram eliminar uma unidade de conservação e reduzir drasticamente o tamanho de outra, aí o governador disse que não tinha poder sobre isso, que era executivo e que quem estava propondo mudar era o legislativo, mas é óbvio que ele tem esse poder, é política né, é tudo uma questão de negociação. Ainda estão na mesa essas possibilidades, eles só foram atrasando essas decisões, mas elas foram acontecendo porque são grandes proprietários, grandes produtores que estão dentro dessas áreas que, óbvio, tem todo o interesse em manter suas propriedades. São pessoas de muito poder que estão mandando no estado, o estado é comandado pelo agro, então, assim, o governo... ele não está diretamente demonstrando esse apoio ao agro, mas com certeza ele é ambíguo sim, ele faz isso de maneira mais disfarçada.”

E10: “Acho que existe total dubiedade no posicionamento do governo do estado. Sempre foi ambíguo, inclusive nas gestões do Blairo Maggi uma ambiguidade adicional de além de ser uma coisa de que por um lado a gente garante as condições de reprodução do modelo do agronegócio mais tradicional por outro lado se insere nos debates de políticas ambientais e climáticas com o potencial de ser um estado de vanguarda nesses assuntos. por exemplo é muito curioso lembrar como o Blairo Maggi se colocava de uma certa forma às vezes fazendo esse diálogo e usando o discurso do desenvolvimento sustentável e ao mesmo tempo estimulando até uma certa desobediência civil à legislação ambiental por parte dos produtores, sendo ambíguo em relação às próprias opções dele como empresário que levantou empréstimos no Banco Mundial, no IFC para fazer adequação sócio ambiental das suas propriedades. Ele publicamente defendeu o setor do agronegócio contra o chamado abuso da legislação ambiental, mas como empresário foi se certificar com as melhores práticas ambientais para ter um diferencial de mercado. Na sequência, o próprio Pedro Taques também trabalha nessa perspectiva, indo contra todas as expectativas que a sociedade civil tinha em relação a ele assumindo esse discurso de sustentabilidade e todos os benefícios que esse discurso traz, inclusive o dinheiro da cooperação, e ao mesmo tempo defendendo o agronegócio permitindo com a distribuição de cargos que o agronegócio domine essa agenda fazendo com que concretamente ela não avance.”

E 11: “Há sim uma certa ambiguidade por falta de interesse de algumas das lideranças que ficam no governo, mas de forma mais implícita do que o movimento positivo por parte do estado, no caso, a PCI puxa essa agenda ambiental pra frente, isso é interessante, agora não sei precisar o quanto isso é realmente um processo de ambiguidade, talvez só a efetividade de um programa como esse poderá dizer que não há.”

Fonte: elaborado pela autora

Essa categoria permitiu fazer inferências sobre eventuais contradições identificadas na literatura para a região amazônica como um todo, incluindo o estado de Mato Grosso, e salientadas por autores como Becker (2001), Fearnside (2005), Vivan (2011), Silva e Sato (2012) entre outros como Silva (2014), os quais refletem sobre o dilema existente desde o processo histórico de ocupação da região, em que prevalecem os desafios associados à tentativa de se conciliar o desenvolvimento econômico, a conservação ambiental e a necessidade de articulação na busca por políticas otimizadoras de interesses tão distintos na dinâmica local.

A percepção predominante é a de que a ambiguidade verificada no processo de proposição de políticas públicas ambientais no estado de Mato Grosso é reflexo das contradições verificadas na própria postura do Estado brasileiro, que, por um lado, fomentou políticas de ocupação e colonização sem antes deliberar sobre o planejamento e o zoneamento prévio do território, assim como implementou políticas de incentivos para o desenvolvimento

de modelos de produção agropecuários, fez investimentos maciços em infraestrutura e, por outro, como forma de compensação, estabeleceu parcerias para programas de cunho sustentável e adoção de melhorias em suas práticas produtivas, reforçou as políticas de comando e controle e coordenou operações para minimamente tentar regular a gestão dos recursos naturais da região mato-grossense.

A postura ambígua por parte do governo estadual de Mato Grosso costuma ser velada, uma vez que todas as plataformas dos governadores que já passaram pelo estado constavam ações tentando demonstrar sua preocupação com a questão ambiental, e, dependendo do perfil do governante, as decisões e as políticas foram ampliadas e fortalecidas ou adiadas devido à priorização de outros problemas da agenda governamental.

O discurso da sustentabilidade mostrou-se mais difícil de ser colocado em prática, o que foi sendo aprimorado ao longo dos anos e evocado conforme conveniência e oportunidade por parte dos atores-chaves no processo decisório local, em especial pelos atores governamentais e do setor privado. Após 2005, mediante a realização de algumas operações policiais de combate a crimes ambientais, o estado mato-grossense mudou aparentemente de postura e passou a inserir-se de forma mais ativa nas discussões das políticas ambientais e sobre clima, aderindo aos planos de controle do desmatamento e iniciativas de cadastramento e regularização ambiental, além de, simultaneamente, continuar buscando recursos para garantir a replicação do modelo do agronegócio na região.

A contradição na conduta do estado mato-grossense é explicitada quando o governo passa a defender as práticas associadas ao agronegócio de possíveis excessos por parte da legislação ambiental vigente, ao mesmo tempo em que declara apoio à adequação socioambiental como um diferencial competitivo para os produtos produzidos na região. Além disso, é evidenciada também ao permitir que setores ligados ao agronegócio dominem a gestão de políticas e programas articuladores como o PCI, inviabilizando ou tornando moroso o processo de discussão de propostas transformacionais ao modelo de desenvolvimento vigente e gerando com isso entraves ao avanço da agenda ambiental e climática do estado.

4.6 Conclusão

A conjuntura amazônica e os aspectos relacionados ao seu histórico ocupacional acabaram por influir na trajetória do estado de Mato Grosso, que aparenta não estar desprendido de contradições que envolvem desde políticas públicas de incentivos migratórios, políticas de colonização e agrárias, políticas de fomento agropecuário, políticas e programas de investimento para infraestrutura, assim como políticas de comando e controle visando

coibir o desflorestamento, bem como programas de integração da floresta, da pecuária e da agricultura, projetos de manejo florestal sustentável entre outras iniciativas.

Não existe um único empreendedor político no processo de formulação de políticas públicas do estado de Mato Grosso, mas indícios da atuação de grupos agindo com esse perfil empreendedor, ora o governo federal e estadual, ora a sociedade civil e ora o setor privado vinculado ao agronegócio, assim como momentos em que todos se aproximaram com a finalidade de desenvolver algo que conseguisse conciliar seus interesses próprios em prol do bem do estado, um exemplo seria o Programa Produzir, Conservar e Incluir.

O período de 2003 a 2014 foi marcado por momentos de embates entre segmentos do governo estadual, influenciados por grandes produtores do agronegócio, e as ONGs socioambientais com a atuação na região mato-grossense. Mas também por momentos de aproximação entre esses atores, por iniciativa do próprio governo em alguns casos, que reconhecendo suas limitações técnicas e orçamentárias para lidar com a problemática socioambiental da região, abriu espaço para a colaboração com a sociedade civil e organismos internacionais.

Cabendo ressaltar que as ONGs socioambientais atuantes na região podem ser consideradas empreendedores políticos na medida em que passaram a apresentar demandas, proporcionar subsídios técnicos e desenvolver programas por meio de cooperação seja com o estado ou com o setor privado, na busca por capitanear novos recursos, dar escala ao rol de projetos e ampliar sua atuação nos locais selecionados conforme suas próprias convicções.

O conceito de mudança do clima ainda é nebuloso para boa parte da sociedade, e o caso de Mato Grosso não é diferente, em alguns momentos isso pode ser percebido nas entrevistas, pois mesmos os atores vinculados às iniciativas climáticas no estado, tal como o Fórum ou discussões sobre o Sistema de REDD, não ficam seguros para abordar o tema, e ao serem questionados sobre o assunto tendem a remeter a fala para as iniciativas ambientais, agrárias ou relacionadas a regularização ambiental, como programas que tentaram minimizar os impactos do desmatamento, fomentar a pecuária sustentável entre outros como proteção de nascentes e rios.

Espaços públicos criados oficialmente para discussões sobre a mudança do clima como o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas (FMMC) são reconhecidos pela maior parte dos indivíduos entrevistados como instâncias relevantes e necessárias para o exercício de pactuação de acordos e representação dos interesses de cada segmento do estado, porém de modo geral consideram que o FMMC está mal aproveitado enquanto espaço

decisório, com desempenho questionável quanto ao seu potencial propositivo e fomentador de iniciativas estratégicas, demandando capacitação de seus membros.

Entre as iniciativas de maior relevância e afinidade com a questão climática, desde meados dos anos 2000, o PCI foi a iniciativa de maior recorrência entre os entrevistados, e a justificativa está no formato e propósito do projeto, que buscou compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais, visando a conciliação de aspectos historicamente divergentes como a proteção e a conservação ambiental com o fomento a produção local. Busca internalizar o discurso da sustentabilidade em práticas típicas do modelo tradicional de desenvolvimento como a pecuária e os cultivos agrícolas.

Por fim, é passível de afirmação a articulação entre as florestas, em especial da floresta amazônica e as mudanças do clima, e na medida em que a sociedade foi vivenciando alguns impactos, a temática ganhou repercussão e despertou o interesse dos formuladores de políticas públicas tanto para os desafios a serem superados como para as oportunidades a serem aproveitadas.

4.8 Referências

ALENCAR, A., NEPSTAD, D., McGRATH, D., MOUTINHO, P., PACHECO, P., VERA DIAZ, M.C. & SOARES FILHO, B. **Desmatamento na Amazônia**: indo além da emergência crônica. Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM), Belém, Brasil, 2004.

BECKER, B. K. “Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?” **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001, pp. 135-159.

BECKER, B. K. 2005. **Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados 19 (53):71–86.

BIERNACKI, P. & WALDORF, D. **Snowball Sampling**: Problems and techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, vol. nº 2, November. 1981, pp. 141-163.

Brasil. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

CRESWELL, J. W.. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto (2a ed., L. de O. Rocha, Trad.). Porto Alegre: Artmed, 2007

CUNHA, J. M. P. et al. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2006.

FAMINOW, M.D. Cattle, deforestation and development in the **Amazon**: an economic and environmental perspective. CAB International, Nova York. 1998.

FEARNSIDE, P.M. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. **Environmental Conservation** 28: 23-38, 2001.

FEARNSIDE, P.M. Can pasture intensification discourage deforestation in the Amazon and Pantanal regions of Brazil? In: WOOD, C.H. & PORRO, R.(eds.). **Deforestation and land use in the Amazon**. University Press of Florida, Gainesville, EUA, 2002, pp. 283-364.

FEARNSIDE, P.M. **Deforestation in Brazilian Amazonia: History, rates and consequences**. *Conservation Biology* 19(3): 680-688. 2005

FEARNSIDE, P.M. **Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle**. *Acta Amazônica*; 36(3):395-400, 2006

GULLISON, R. E. et al. **Tropical forests and climate change**. *Science*, New York, v. 316, n. 5827, p. 985-986, 2007.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livros, 2008.

LAURENCE, W.F., COCHRANE, M.A., BERGEN, S., FEARNSIDE, P.M., DELAMÔNICA, P., BARBER, C., D'ANGELO, S. & FERNANDES, T. **The future of the Brazilian Amazon**. *Science* 291: 438-439. 2001.

LE TOURNEAU, F. M.; BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. **Ambiente & Sociedade**, v. 13, n. 1, 2010.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: UNB, 2002.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos avançados**, v. 19, n. 54, p. 77-98, 2005.

LOVEJOY, T.; NOBRE, C. A. Amazon Tipping Point. 2018.

MAHAR, D.J. **Frontier development policy in Brazil: a study of Amazonia**. Praeger, Nova York. 1979.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, 1990/1991, p. 149-158.

MARENGO, J. A. et al. **Climate change in the Amazon Basin: Tipping points, changes in extremes, and impacts on natural and human systems**. In: *Tropical Rainforest Responses to Climatic Change*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011, p. 259-283.

MARGULIS, S. **Causas do desmatamento na Amazônia brasileira**. The World Bank, Brasília, 2003. Disponível em <http://www.finefrint.com>. Acesso em: 14 de outubro de 2017.

MATO GROSSO. **Anuário Estatístico de Mato Grosso 2015**. Disponível em: <http://www.dados.mt.gov.br/publicacoes/anuarios/> Data de acesso: 15 de dezembro de 2017.

MATTOS, M.M. & UHL, C. **Economic and ecological perspectives on ranching in the eastern Amazon**. World Development 22: p.145-158, 1994.

MOURA, D.G. (Dissertação de Mestrado) **Mídia e Corrupção: a operação Curupira na Amazônia**. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Universidade de Brasília-UNB, , 2006. 159p.

NEPSTAD, D.C., MOREIRA, A.G., ALENCAR, A.A. **Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests**. Forest Ecology and Management 154: 395-407, 2001.

NOBRE, C.A.; SAMPAIO, G.; SALAZAR, L. Mudanças climáticas e Amazônia. **Ciência e Cultura**. 59(3):22-27, 2007.

OYAMA, M.D.; NOBRE, C.A. A new climate-vegetation equilibrium state for Tropical South America. **Geophysical Research Letters** 30(23): 2199-2203.2003.

PIGNATTI, M. G. **As ONGs e a política ambiental nos anos 90. Um olhar sobre Mato Grosso**. São Paulo: Annablume; Universidade Federal de Mato Grosso; Instituto da Saúde Coletiva, 2005.

SILVA, E. C. **Desenvolvimento da Amazônia: a complexa relação entre o nacional e o regional**. **Holos**, v. 5, 2014.

SILVA, M.J.; SATO, M.T. **Territórios em tensão: O mapeamento dos conflitos socioambientais do Estado de Mato Grosso—Brasil**. *Ambient. Soc.* 15, 1–22.2012

SOUZA-HIGA, T. C. C.; MORENO, G. (Org.). **Geografia de Mato Grosso: território, sociedade, ambiente**. Cuiabá: Entrelinhas, 2005. v. 1, 285 p.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **PMKT - Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, n. 3, set. 2009, p. 20-27.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIVAN, J.L. O noroeste do Estado do Mato Grosso e a promoção de Sistemas Agroflorestais no Arco do Desmatamento da Amazônia Brasileira. P. 36-47. In: Porro, R. e Miccolis, A. (orgs). **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Agroflorestal no Brasil**. World Agroforestry Centre. ICRAF, Belém , 2011. 80 p.

Sítios eletrônicos visitados:

<https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>

<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/10006>

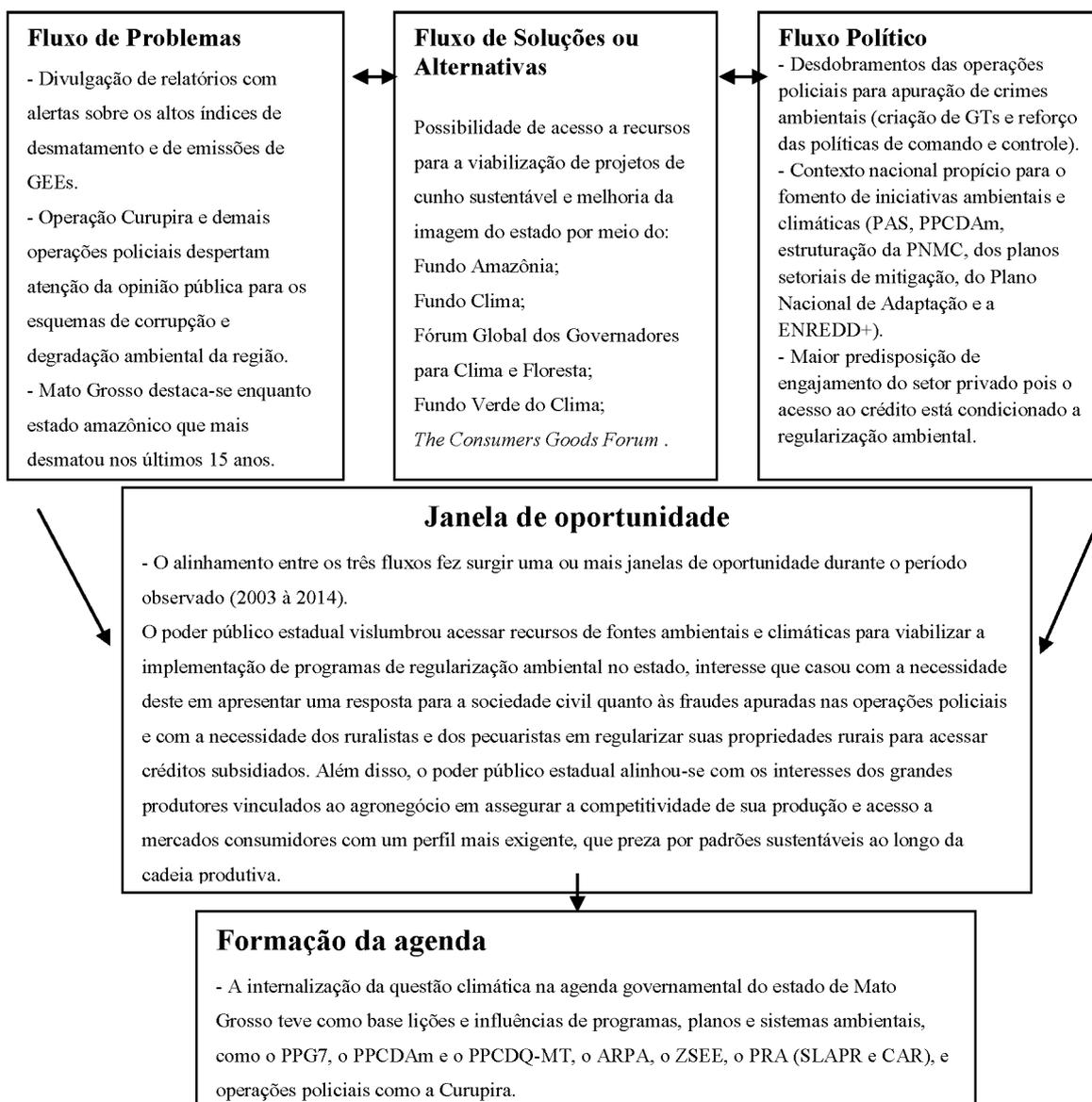
<http://www.conab.gov.br/>

5. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS

O presente capítulo teve por objetivo apresentar um balanço geral dos resultados da pesquisa após a aplicação dos métodos selecionados e o cruzamento das informações levantadas nos capítulos anteriores.

Diante do que foi mapeado até o momento, algumas inferências sobre a formação da agenda governamental mato-grossense para o clima podem ser feitas com base no marco teórico apresentado e no conteúdo categorizado por meio das entrevistas, aplicando-se os achados à luz da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), conforme a figura 5 abaixo, que busca ilustrar os fluxos identificados.

Figura 5: Diagrama do Modelo de Kingdon para a Formação da Agenda Governamental para mudança do clima em Mato Grosso



Fonte: adaptado pela autora de Capella (2007)

Ao se analisar o contexto político e a rede de atores e instituições que compõem o cenário do estado de Mato Grosso, observa-se que as circunstâncias criadas em torno da questão ambiental e climática estão interligadas e que, somadas, servem como subsídios ao modelo teórico de múltiplos fluxos com a perspectiva de descrever a estratégia adotada pelo estado durante o processo de formação de sua agenda governamental para lidar com os desafios e as oportunidades associados à mudança do clima.

De modo geral, a configuração da agenda governamental de políticas públicas no estado de Mato Grosso, em especial a que se refere à mudança do clima, deve ser entendida como um processo derivado de inúmeros aspectos não estanques.

Nesse sentido, a triangulação das informações e a aplicação do modelo de fluxos de Kingdon foi uma abordagem passível de ser utilizada, mas não apresenta elementos suficientes para afirmações absolutas sobre o processo de decisório. Tal abordagem mostrou-se um exercício relevante para tentar organizar e concatenar algumas das pistas identificadas de um contexto que se mostrou complexo, com uma gama de fatores para além do explicitado no diagrama acima.

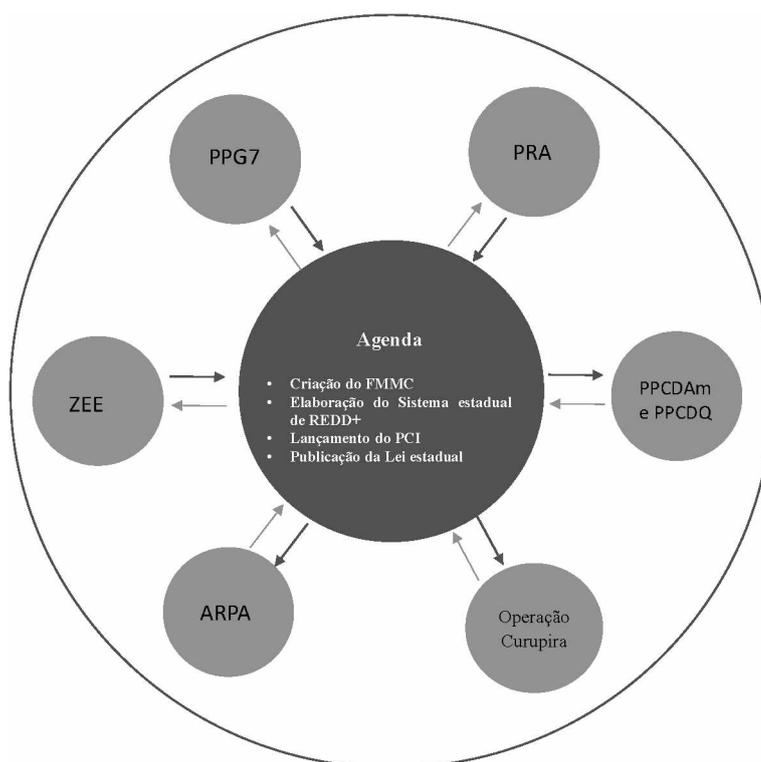
Cabe ressaltar que o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) possui limitações como por exemplo não considerar um recorte temporal mínimo necessário para fazer inferências sobre o caso analisado, o que pode fragilizar as inferências. Bem como não considera a influência midiática sobre o processo de tomada de decisões, e não delimita de forma clara o processo a ser utilizado para a escolha dos fatos que compõem os fluxos, dando margem para a subjetividade de quem aplica o modelo.

Do ponto de vista ambiental, algumas iniciativas foram encontradas na análise bibliográfica, na documental e na fala dos entrevistados, e, de alguma forma, essas iniciativas serviram como base para a entrada da mudança do clima na agenda governamental mato-grossense por tratarem de aspectos relativos direta ou indiretamente às emissões de gases de efeito estufa e por envolverem o uso da terra e da floresta, tais como o planejamento e os usos do território, o monitoramento e controle da cobertura florestal, a regularização ambiental rural, a ampliação e manutenção de unidades de conservação e o fomento de práticas sustentáveis na lavoura e pecuária.

As iniciativas ilustradas na figura 6 abaixo influenciaram de alguma maneira a concepção das iniciativas climáticas desenvolvidas pelo estado, tais como as lições aprendidas durante os vinte anos de implementação do PPG7 e das experiências do ARPA, os desafios no processo de discussão do ZEE, bem como os desdobramentos das operações policiais de

crimes ambientais, das quais a Curupira foi um marco, culminando inclusive na criação da SEMA. Além disso, é preciso somar a essas iniciativas já citadas os avanços promovidos pelo PPCDAm e o respectivo PPCDQ no controle do desmatamento e das queimadas e, após a instituição do Novo Código Florestal, os desafios associados à regularização ambiental das propriedades rurais amparadas no Programa de Regularização Ambiental (PRA) e seus respectivos instrumentos.

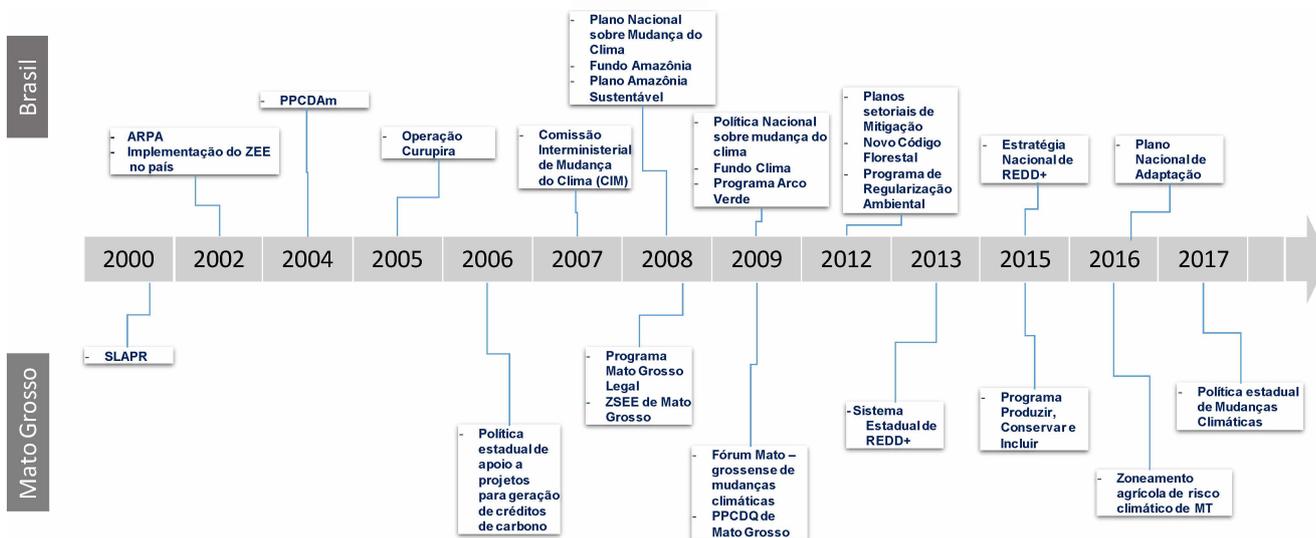
Figura 6 : Iniciativas ambientais que serviram como base para a entrada da questão climática na agenda governamental de MT



Fonte: elaborada pela autora

A escala temporal selecionada, de 2003 a 2014, permitiu a identificação e o mapeamento de iniciativas ambientais e climáticas no contexto nacional como subnacional mato-grossense, compondo o seguinte histórico conforme a figura 7 – Histórico de iniciativas ambientais e climáticas no Brasil e em Mato Grosso.

Figura 7 - Histórico de iniciativas ambientais e climáticas no Brasil e em Mato Grosso



Fonte: Elaborado pela autora.

A despeito do que Kingdon (2003) apresenta sobre os empreendedores políticos, em Mato Grosso, a capacidade empreendedora de influir nos temas da agenda pública oscilou ao longo do período observado. Antes de 2003, as organizações não governamentais socioambientais se destacavam por pleitear por políticas de cunho preservacionista e, de 2004 em diante, passaram a fazer pressão por políticas mais robustas de comando e controle e por políticas públicas voltadas para a gestão ambiental integrada no estado, considerando aspectos como sustentabilidade e vulnerabilidade.

Já o poder público, representado pelos governos federal e estadual, nas décadas que antecederam 2003, destacava-se enquanto fomentador de políticas públicas desenvolvimentistas para a região amazônica, onde em Mato Grosso viabilizou a implementação de políticas agrárias, predominando a implementação de assentamentos rurais, políticas de incentivo à agropecuária, a exemplo do Prodoeste, e de melhoria das vias de acesso ao estado, com a pavimentação das BRs 163 e 364. Após 2003, o poder público deu continuidade às políticas de acesso ao crédito subsidiado, aos programas de infraestrutura, tal como a melhoria das rodovias já mencionadas, assim como a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs). Nesse período, foram criadas a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, que buscou articular para desenvolver o plano de prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no estado (PPCDQ), e os demais programas de aprimoramento das práticas produtivas da região, buscando enquadrar ambientalmente as propriedades rurais e potencializar o acesso a novos recursos.

Quanto aos atores do setor privado, em sua maioria ruralistas e pecuaristas detentores de propriedades de grande porte em Mato Grosso, eles acessaram recursos proporcionados pelo próprio governo federal durante o processo de ocupação, fortaleceram-se política e economicamente e tiveram um papel de destaque na arena decisória governamental tanto antes como após 2003, ao conseguirem inserir o país no rol dos maiores produtores de carne e grãos do mundo. Os atores do setor privado, por meio de *lobby*, continuaram fazendo frente às políticas públicas conservacionistas, fazendo com que seus interesses prevalecessem em algumas discussões, tendo como caso emblemático as negociações sobre o Novo Código Florestal, instituído em 2012.

Ao se deparar com o diagrama do modelo de fluxos preenchido com os aspectos destacados para Mato Grosso, a impressão gerada é de que as decisões governamentais adotadas frente à questão climática são fruto de um eventual oportunismo de empreendedores políticos que conseguiram combinar aspectos como o alinhamento estadual com as políticas e

os marcos regulatórios nacionais, a necessidade de resposta a um mercado externo consumidor com um perfil mais exigente, a tentativa de se adequar aos padrões de produção internacional para não perder competitividade, bem como ao surgimento de organismos financeiros propícios a subsidiar iniciativas de cunho sustentável e as atividades socioeconômicas do estado.

Cabe alertar que o estudo incorreria em erro ao afirmar que a agenda para mudança do clima no estado é fruto exclusivamente da atuação de empreendedores políticos. Isso porque as ideias e as motivações durante o processo decisório de suas políticas públicas estão muito além das preocupações em si com os possíveis impactos diretos dessa problemática, encontrando-se ancoradas também em questões históricas, como sua ocupação e dinâmica territorial, e nos entraves de interesses e atores mediante o posicionamento ambíguo do Estado brasileiro frente às questões econômicas e socioambientais que permeiam o contexto amazônico.

Em síntese, o estudo em questão prezou pela ótica ambiental e teve como mote as reflexões sobre eventuais motivações e interesses e como os diferentes fluxos convergiram para a adoção da agenda governamental climática em curso no estado mato-grossense. O presente estudo não exaure a necessidade de futuras pesquisas sobre as demais vertentes que perpassam o processo decisório do estado e influenciam essa pauta na agenda pública, como as implicações das políticas agrárias e das políticas de fomento de infraestrutura na região, bem como as políticas de acesso ao crédito e incentivo à agropecuária, os programas públicos de incentivo à exportação e as demais questões sociais, como a questão indígena e dos povos tradicionais e a violência no campo. Esses outros estudos serviriam como forma de enriquecer a compreensão sobre o posicionamento do estado frente aos desafios que permeiam suas decisões.

Por fim, um aspecto constatado ao longo da pesquisa sobre o contexto decisório mato-grossense foi o fato deste sofrer persuasão direta ou indireta de redes políticas, que aos poucos foram sendo desvendadas, mas que o este estudo não explora com profundidade, cabendo recomendação para futuros estudos.

6. REFERÊNCIAS GERAIS

AMORIM, S.; BOULLOSA, F.R.O Estudo dos Instrumentos de Políticas Públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, Brazil, v.2, n.1, jan./jun., 2013. p. 59-69.

ALENCAR, A., NEPSTAD, D., McGRATH, D., MOUTINHO,P., PACHECO ,P., VERA DIAZ, M.C. & SOARES FILHO, B. **Desmatamento na Amazônia**: indo além da emergência crônica. Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM), Belém, Brasil, 2004.

AZEVEDO, A. A., SAITO, C. H. Arenas em disputa em torno da política florestal no estado do Mato Grosso: dos conflitos à retórica ambientalista. In: I Seminário Nacional Sociologia & Política, 2009, Curitiba-PR. **Anais do I Seminário Nacional de Sociologia & Política - GT 7 - Ruralidades e Meio Ambiente**. Curitiba-PR: UFPR, 2009. p.1 – 21.

AZEVEDO, A. A. et al. **Mato Grosso no Caminho para Desenvolvimento de Baixas Emissões**: custos e benefícios da implementação do Sistema Estadual de REDD+. Brasília, IPAM, 2013. Disponível em: <http://www.terra-brasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/mato-grosso-no-caminho-para-desenvolvimento-de-baixas-emissoes-custos-e-beneficios-da-implementacao-do-sistema-estadual-de-redd.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

BECKER, B. K. “Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?” **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001, pp. 135-159.

BECKER, B. K.. **Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados 19(53):71–86, 2005

BENJAMIN, A. H. (2007). Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BIERNACKI, P. & WALDORF, D. Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling. **Sociological Methods & Research**, vol. nº 2, November, 1981. 141-163p.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

_____. **Decreto nº 1.160**, de 21 de junho de 1994. Cria a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES) e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1160.htm>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

_____. **Decreto de 26 de fevereiro de 1997**. Cria a comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1997/decreto-44562-26-fevereiro-1997-585567-publicacaooriginal-108579-pe.html>. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

_____. **Decreto de 7 de julho de 1999**. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm>. Acesso em: 12 setembro de 2016.

_____. **Decreto de 28 de agosto de 2000**. Dispõe sobre o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências, 28 agosto 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn28-8.2000.htm#art10>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

_____. **Lei nº 11.284**, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 04 de outubro de 2016.

_____. **Decreto nº 6.263**, de 21 de novembro de 2007. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

_____. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Brasília: DOU, Seção Extra, p. 109, Coluna 2. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 05 de outubro de 2016.

_____. **Lei nº 12.114**, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Decreto nº 7.390**, de 09 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11º e 12º da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 21 de agosto de 2016.

_____. **Lei nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de

1981. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

_____. **Decreto nº 6.527**, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Decreto nº 7.343**, de 26 de outubro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

_____. **Portaria MMA nº 370**, de 2 de dezembro de 2015. Estabelece a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+) do Brasil-ENREDD+. Disponível em: ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpssesp/bibliote/informe_eletronico/2015/iels.dez.15/Iels224/U_PT-MMA-GM-370_021215.pdf. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

_____. **ENREDD+**: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal / Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento. Brasília: MMA, 2016.

_____. **Portaria MMA Nº150**, de 10 de maio de 2016. Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 20 de agosto de 2016.

_____. **Projetos Apoiados pelo Fundo Clima** - recursos não reembolsáveis 2011 a 2014. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2014.

_____. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal** (PPCDAm): 3ª Fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da floresta. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013.

_____. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Mato Grosso** - PPCDQ/MT, 2009.

_____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima** (PNMC). Brasília, dezembro de 2008.

_____. **Relatório do GVCES de Consolidação dos trabalhos em grupo da oficina realizada no âmbito do GT adaptação no NAF**, 2014. FGV. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 20 de junho de 2016.

BULKELEY, H.; BETSILL, M.M. **Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance**. London: Routledge, 2003.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 87-121, 2007.

_____. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**. Vol.14. p 486-505, 2015.

CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley. 1980.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** (2a ed., L. de O. Rocha, Trad.). Porto Alegre: Artmed, 2007.

CHRISTOPOULOS, D.; INGOLD, K. “Exceptional or just well connected? Political entrepreneurs and brokers in policy making”, **European Political Science Review**, Vol. 7 (3), 2015. pp 475-498.

COHEN, M. D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J. P. A. Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, vol .17, nº 1. mar,1972. p. 1-25.

CUNHA, J. M. P. et al. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2006.

DiMAGGIO, P.J. “Interest and agency in institutional theory”. In: Zucker, L. G. (Ed.). **Institutional patterns and culture**. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1988. pp. 3-22.

FAMINOW, M.D. **Cattle, deforestation and development in the Amazon: an economic and environmental perspective**. CAB International, Nova York, 1998.

FEARNSIDE, P.M. **Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil**. *Environmental Conservation* 28: 23-38, 2001.

_____. Can pasture intensification discourage deforestation in the Amazon and Pantanal regions of Brazil? In: WOOD, C.H. & PORRO, R.(eds.). **Deforestation and land use in the Amazon**. pp. 283-364. University Press of Florida, Gainesville, EUA, 2002.

_____. **Deforestation in Brazilian Amazonia: History, rates and consequences**. *Conservation Biology* 19(3): 680-688, 2005.

_____. **Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle**. *Acta Amazônica*; 36(3):395-400, 2006

FERREIRA, Paulo. **O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico-proposta para o Estado de São Paulo**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livros, 2008.

FRANK, A. G. ; YUKIHARA, E. . **Formatos alternativos de teses e dissertações** (Blog Ciência Prática), 2013; Tema: Ciência prática (Blog - <http://cienciapratica.wordpress.com/>). (Blog)

FREY, K.. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2000.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GULLISON, R. E. et al. Tropical forests and climate change. **Science**, New York, v. 316, n. 5827, p. 985-986, 2007.

GUPTA, J. The multi-level governance challenge of climate change. **Environmental Sciences**, v.4, n.3, p. 131-137, 2007.

_____. A history of international climate change policy. **WIREs Clim Change**, 1, p 636-653, 2010.

HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore. The John Hopkins Press, 1982.

HOWLET, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

INSTITUTO CENTRO VIDA, **Relatório de Atividades de 2015 - ICV**. Disponível em: <http://www.icv.org.br/category/biblioteca/relatorios-de-atividades/> Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Relatório Anual de Atividades de 2015** – Instituto Socioambiental - ISA. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/relatorios/rel2015_3jun.pdf Acesso em: 08 de janeiro de 2017.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. 3.ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LANKAO, P.R. ‘How do local governments in Mexico city manage global warming?’. **Local Environment**. 12, 5, 519-535, 2007.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LAURENCE, W.F., COCHRANE, M.A., BERGEN, S., FEARNSIDE, P.M., DELAMÔNICA, P., BARBER, C., D’ANGELO, S. & FERNANDES, T. The future of the Brazilian Amazon. **Science** 291: 438-439, 2001.

LAWRENCE, T.B.; SUDDABY, R. "Institutions and institutional work". In: Clegg, S.R.; Hardy, C.; Lawrence, T. B. & Nord, W. R. (Eds.). **Sage Handbook of Organization Studies**, 2nd Edition, pp 215-254. London. Sage, 2006.

LEME, T. N. e SOTERO, J. P. V. Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil. In: Tatagiba, F. & Leme, T. N. (Orgs). **Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais**. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008.

LE TOURNEAU, F. M.; BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. **Ambiente & Sociedade**, v. 13, n. 1, 2010.

LINDBLOM, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through". **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: UNB, 2002.

LITTLE, P. E. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: **Políticas Ambientais no Brasil: Análises, Instrumentos e Experiências/ Org. Paul Little**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB. p.13-21, 2003.

LOUREIRO, M.J.; MENDONÇA, M.V.A.; ZAITUNE, A.M.P; SOUSA, F.M. **A formação da Agenda da Estratégia de Saúde da Família: Uma reflexão histórica em múltiplos fluxos**. Tempus, actas de saúde colet, Brasília, 9(3). p.287-305. set, 2015.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos avançados**, v. 19, n. 54, p. 77-98, 2005.

LOVEJOY, T.; NOBRE, C. A. Amazon Tipping Point. 2018.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", **World Politics**, 16: 677-715, 1964.

LUEDEMANN, G; MOLLETA, G.S.D; TEIXEIRA, S. B; Brasil: Esforços Nacionais sobre as Mudanças Climáticas. In: Moura, M.M.A.(org) **A Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 2016. p.287-310.

MAHAR, D.J. **Frontier development policy in Brazil: a study of Amazonia**. Praeger, Nova York, 1979.

MAJONE, G. Agenda setting. In M. Moran, M.Rein, & R.E. Goode (Eds.), **The Oxford Handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 228-250.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social. Didática**. São Paulo, v. 26/27, 1990/1991. p. 149-158.

MARENGO, J. A. O. et al. Climate change in the Amazon Basin: Tipping points, changes in extremes, and impacts on natural and human systems. In: **Tropical Rainforest Responses to Climatic Change**. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011. p. 259-283.

MARENGO, J.A.O. **Cenário climático futuro no Brasil: Amazônia**, 2008. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.rg.br/content/cenario-climatico-futuro-no-brasil-amazonia>. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

MARGULIS, S. **Causas do desmatamento na Amazônia brasileira**. The World Bank, Brasília, 2003. Disponível em <http://www.finefrint.com>. Acesso em: 14 de outubro de 2017.

MATTOS, M.M. & UHL, C. **Economic and ecological perspectives on ranching in the eastern Amazon**. World Development, 1994. 22: 145-158.

MATO GROSSO. **Lei nº 8.580**, de 9 de novembro de 2006. Dispõe sobre a política estadual de apoio a projetos para geração de créditos de carbono, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

_____. **Lei nº 8.802**, de 8 de janeiro de 2008. Institui o Dia Mato-grossense da Mobilização contra o Aquecimento Global. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 8.923**, de 11 de julho de 2008. Cria o Programa de Políticas de Ações de Incentivo ao Desenvolvimento e Uso da Energia Solar no Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 8.950**, de 30 de julho de 2008. Institui o Dia Estadual do Plantio de Árvores Nativas. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

_____. **Lei nº 343**, de 24 de dezembro de 2008. Cria o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT Legal, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Lei nº 9.111**, de 15 de abril de 2009. Institui o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 9.878**, de 7 de janeiro de 2013. Cria o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal - REDD+ no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 582**, de 13 de janeiro de 2017. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

_____. **Decreto nº 2.197**, de 22 de outubro de 2009. Dispõe sobre a composição do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/7382134/pg-6->

diario-oficial-do-estado-do-mato-grosso-doemt-de-22-10-2009. Acesso em: 21 de dezembro de 2016.

MOE, T.M. **The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups**. Chicago:University of Chicago Press, 1988

MOURA, D.G. (Dissertação de Mestrado) **Mídia e Corrupção: a operação Curupira na Amazônia**. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Universidade de Brasília-UNB, 2006. 159p.

MUNHOZ, D.G. Obstáculos ambientais e não ambientais ao desenvolvimento. In: Cardoso Jr. J. C. (Org.). **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro – Contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Brasília, IPEA, 2009.

NEPSTAD, D.C., MOREIRA, A.G., ALENCAR, A.A. Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. **Forest Ecology and Management**, 2001. 154: 395-407.

NEVES.M.F.; CHANG.M.; PIERRI. N. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.34, p.5-23, 2015.

NOBRE, C.A.; SAMPAIO, G.; SALAZAR, L. Mudanças climáticas e Amazônia. **Ciência e Cultura**, 2007. 59(3):22-27.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F.G. **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OLIVER, C. “Strategic responses to institutional processes”. **Academy of Management Review**, 16, 1991. pp. 145-179.

OLSON, M. Apêndice. In: OLSON, M. (Ed.). **A lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: USP, [1965], 1999.

OYAMA, M.D.; NOBRE, C.A. A new climate-vegetation equilibrium state for Tropical South America. **Geophysical Research Letters**, 2003. 30(23): 2199-2203.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANCAS CLIMATICAS (IPCC). **Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Synthesis Report**. Cambridge: Cambridge University Press, Summary for Policymakers, 2007.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANCAS CLIMATICAS (IPCC). **Fifth Assessment Report. Climate Change 2014: Synthesis Report**. Cambridge: Cambridge University Press, Summary for Policymakers, 2014.

PIGNATTI, M. G. **As ONGs e a política ambiental nos anos 90. Um olhar sobre Mato Grosso**. São Paulo: Annablume; Universidade Federal de Mato Grosso; Instituto da Saúde Coletiva, 2005.

PROCÓPIO, A. **Destino Amazônico. Devastação nos oito países da Hileia**. São Paulo. Editora da Hucitec, 2005.

ROMEIRO, V.; PARENTE, V. Regulação das mudanças climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais. In: Motta, R.S.; Hargrave, J.; Luedemann, G.; Gutierrez, M. B. S (Eds.). **Mudança do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília, IPEA, 2011.

SANTOS, A.D. (Org.) et al. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas: coletânea**. Volume 2. Rio de Janeiro. ENAP, 2006.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, [1912], 1982.

_____. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, [1942], 1984.

SECCHI, Leonardo. Instrumentos de políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 103-105.

SILVA, M.J.; SATO, M.T. Territórios em tensão: O mapeamento dos conflitos socioambientais do Estado de Mato Grosso - Brasil. **Ambiente. Soc.** 15, 1–22, 2012.

SILVA, E. C. Desenvolvimento da Amazônia: a complexa relação entre o nacional e o regional. **Holos**, v. 5, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16. p. 20-45. jul./dez., 2006.

SOUZA-HIGA, T. C. C.; MORENO, G. (Org.). **Geografia de Mato Grosso: território, sociedade, ambiente**. Cuiabá: Entrelinhas, 2005. v. 1, 285 p.

STERN, Nicholas **Aspectos Econômicos das Mudanças Climáticas – Sumário Executivo**, 2006. Disponível em:

http://www.hm-treasury.gov.uk/media/7/5/stern_longsummary_portuguese.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2017.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **PMKT - Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, n. 3, set. p. 20-27, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIVAN, J.L. O noroeste do Estado do Mato Grosso e a promoção de Sistemas Agroflorestais no Arco do Desmatamento da Amazônia Brasileira. P. 36-47. In: Porro, R. e Miccolis, A. (orgs). **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Agroflorestal no Brasil**. World Agroforestry Centre. ICRAF, Belém, 2011. 80 p.

VIOLA, E. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, M. (Org.). **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

WMO. **Declaration of the World Climate Conference**. WMO Proceedings of the World Climate Conference: A Conference of Experts on Climate and Mankind. [S.l.]: WMO, 1979. p. 12-32.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview. p. 65-92, 2007.

Sítios eletrônicos:

<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

<http://www.mt.gov.br/>

<http://midiaeamazonia.andi.org.br/texto-de-apoio/governo-do-mato-grosso>

<http://www.tse.jus.br/>

<http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/fundo-verde-do-clima-2013-gcf>

<http://www.sema.mt.gov.br>

<https://pib.socioambiental.org/en/noticias?id=75449>

<http://www.greenclimate.fund/home>

http://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf/eef538d3-2987-4659-8c7c-5566ed6afd19

<http://www3.mt.gov.br/editorias/meio-ambiente/mato-grosso-assina-em-bali-termo-de-cooperacao-com-o-governo-federal/36194>

<http://www.mt.gov.br/-/mato-grosso-apresenta-estrategias-para-comunidade-internacional>

<http://www.cop15.gov.br/pt-BR/index1ab.html?page=noticias/programa-arco-verde---terra-legal-integra-aa-aoes-de-combate-ao-desmatamento-e-desenvolvimento-sustentavel->

<http://oglobo.globo.com/politica/governo-vai-intensificar-operacao-arco-de-fogo-contra-desmatamento-ilegal-assassinatos-na-amazonia-2763358>

<http://midiaeamazonia.andi.org.br/texto-de-apoio/o-arco-do-desmatamento-na-amazonia>

<https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>

<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/10006>

<http://www.conab.gov.br/>

<http://mma.gov.br>

<http://metic.gov.br>

7. APÊNDICE

7.1 Roteiro das entrevistas

(*) Apresentação do objetivo da dissertação

Estou fazendo mestrado profissional no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília e estou desenvolvendo estudo independente, de caráter exclusivamente acadêmico, relacionado a formação da agenda governamental do estado do Mato Grosso para a mudança do clima.

Para tanto, estou entrevistando alguns atores-chave de instituições e órgãos que participaram e/ou participam das iniciativas para mudança do clima no referido estado.

(**) Autorização para a gravação da entrevista

- 1) Fale brevemente sobre sua formação e trajetória profissional.
- 2) Qual a sua relação com as iniciativas ambientais em Mato Grosso?
- 3) Quais foram os momentos positivos que marcaram a gestão do estado sobre a questão ambiental? E os negativos?
- 4) A alternância de mandatos políticos influenciou o processo de discussão das estratégias no estado? Justifique.
- 5) Quais foram/são os principais atores durante o processo de elaboração das Políticas ambientais e para clima em Mato Grosso? Justifique.
- 6) Na sua opinião, entre todas as iniciativas implementadas (programas, políticas, ações) no Mato Grosso, quais seriam as mais relevantes? Justifique.
- 7) Qual a importância do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas?
- 8) Você identifica alguma ambiguidade por parte do Governo estadual de MT, no que compete a proposição de políticas públicas?
- 9) Quem você recomendaria para ser entrevistado? (nome e contato)