

A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA (2009): AGENDA, ALTERNATIVAS E AMBIENTE POLÍTICO

Paulo Roberto Cunha

Neli A. Mello-Théry

Marta M. Assumpção Rodrigues

RESUMO

Este trabalho analisa os processos decisórios, as condições causais, os principais atores e suas influências que explicam a criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), prevista na Lei Federal nº 11.952/2009 e conhecida como Programa Terra Legal, durante o governo do presidente Lula da Silva (2003-2011). Para entender a formação da agenda governamental e a elaboração de alternativas de formulação dessa política pública, o trabalho concilia alguns elementos teóricos do modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995), do neoinstitucionalismo e do presidencialismo de coalizão brasileiro. Adota-se, ainda, a metodologia do *process tracing* para entender a cadeia causal de evidências que explicam a PRFA. Essa combinação teórica e metodológica permitiu compreender que essa política pública decorreu de uma série de fatores, como as mudanças institucionais e de autoridades realizadas no interior do governo, a heterogeneidade partidária e ideológica da composição governamental e a demanda de atores amazônicos diversos, aqui chamada de humor amazônico.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas, Regularização Fundiária, Amazônia, Terra Legal, Governo Lula.

INTRODUÇÃO

Este artigo é uma síntese dos principais resultados obtidos na tese de doutorado “A Política Pública de Regularização Fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida ‘fábula’ do grilo”, defendida pelo primeiro autor em 2019, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP), orientada pela segunda autora e coorientada pela terceira.

O trabalho analisa os principais processos decisórios, as condições causais e os atores que explicam a criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), conhecida como Programa Terra Legal, prevista na Lei Federal nº 11.952/2009, fruto da conversão da Medida Provisória nº 458/2009, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).³

Em 2009, quando foi lançada, a PRFA pretendia regularizar ocupações consolidadas em terras públicas urbanas e rurais da União situadas na Amazônia Legal e que não estivessem destinadas para assentamentos de reforma agrária, unidades de conservação e terras indígenas, transferindo-as, via concessão de direito real de uso e alienação sem licitação, para domínio de pessoas físicas que atendessem alguns requisitos, como ocupação mansa e pacífica instaurada até 1º de dezembro de 2004.

O governo federal pretendia implementar essa política pública em algumas regiões da Amazônia Legal, cuja soma totalizava 67 milhões de hectares (ha), com a promessa de reduzir os conflitos por terra e proporcionar segurança jurídica e crédito para os ocupantes.

Todavia, ao instituir parâmetros para transferência de terras públicas para o patrimônio privado, a PRFA foi acusada de legalizar grilagens, estimular a concentração fundiária e consumir danos ambientais (MPF, 2009; MELLO-THÉRY, 2011, p. 18; TORRES, 2012). Por outro lado, alguns analistas reconheceram que a política privilegiava pequenos produtores excluídos e ocupantes legítimos de terras públicas, como explica Machado (2011, p. 5) e era um vetor de combate ao desmatamento e às irregularidades fundiárias.

Qual pensamento estava correto? Para Benatti (2008, 2009, p. 16), essa dicotomia é complexa porque todos os argumentos teriam um fundo de verdade.

³ A PRFA foi alterada em 2017 pela Lei Federal nº 13.465, que não é foco deste trabalho.

Diante dessa controvérsia, a questão central que orienta este artigo é a seguinte: por que o Estado brasileiro criou a PRFA? A principal hipótese considera que, no interior do heterogêneo governo Lula, a política pública foi resultado da prevalência dos interesses de atores que utilizam a terra como um instrumento de poder e exploração predatória de elementos naturais (setores do agronegócio, políticos ruralistas, latifundiários e grileiros).

Além desta introdução, o trabalho está dividido em duas seções. A primeira condensa as reflexões teóricas e metodológicas do campo de análise de políticas públicas e da ciência política, revelando, na expressão de Massardier (2011, p. 87), as lentes e os olhares sobre os quais o objeto de pesquisa é estudado. A segunda apresenta, analiticamente, os resultados da pesquisa. As conclusões reconhecem a pressão política de ruralistas, grileiros e latifundiários para a regularização fundiária de ocupações consolidadas, mas ressaltam que esse não foi o motivo decisivo, pois outros fatores, como mudanças realizadas no governo Lula, a heterogeneidade da composição governamental, a demanda de atores amazônicos diversos, contribuíram de forma mais incisiva para a criação da PRFA.

1. REFERENCIAIS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

O presente trabalho adota a perspectiva interdisciplinar da Ciência Ambiental que, segundo Norgaard (1992), sustenta a necessidade de união de conhecimentos disciplinares para a compreensão da relação entre a sociedade humana e o meio ambiente.

Essa escolha decorre da complexidade do objeto em estudo, isto é, a análise de uma política pública fundiária e ambiental destinada à Amazônia, cujas temáticas possuem inúmeras variáveis que demandam a atuação integrada de algumas especialidades disciplinares, como o direito ambiental e fundiário, a geografia agrária e a ciência política.

1.1 O modelo teórico dos múltiplos fluxos, as instituições e o presidencialismo de coalizão brasileiro

Caracteriza-se a Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) como uma autêntica política pública, conforme análise feita em Cunha (2019, pp. 55-57), onde se aplicou o “quadro de referência” concebido por Bucci (2015), que enfatiza teoricamente os principais aspectos institucionais de uma política pública.

Essa categorização autoriza que a PRFA seja estudada pelas perspectivas teóricas e metodológicas da análise de políticas públicas (*policy analysis*).

Dentre as abordagens possíveis no campo da análise de políticas públicas, este trabalho se foca nos processos de formulação e de tomada de decisão que, por sua vez, demandam o estudo sobre a formação de agendas governamentais.

Para tanto, adota-se o modelo teórico dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), de John W. Kingdon (1995), reconhecido pela sua capacidade de identificar e explicar as forças que dirigem o processo de estabelecimento e alteração de agendas governamentais (THURBER, 1995, p. viii; CAPELLA, 2007, p. 87).

Kingdon (1995, pp. 2-3) considera a formulação de políticas públicas um conjunto de processos estabelecido em uma sequência de fases distintas, mas o seu foco está apenas em duas: (i) o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e (ii) a especificação de alternativas para a formulação da política pública.

O referido modelo teórico está atrelado às seguintes perguntas: por que algumas questões despertam atenção das autoridades públicas, ganham importância ao ponto de se transformarem em problemas relevantes, gerando ações e decisões que resultarão no desenho das políticas públicas ou de programas? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos decisores, transformando-se em uma política pública? (KINGDON, 1995, 2006, p. 225; CAPELLA, 2007, pp. 87-88; RODRIGUES, 2010, p. 48) A grande questão é como o governo decide em um ambiente plural e sob a pressão de diversos grupos (CALDAS, 2007, pp. 16-18).

O Diagrama 1, a seguir, representa didaticamente o modelo teórico de Kingdon (1995), para quem a organização de um governo é permeada por três fluxos decisórios: problemas, política e soluções/alternativas, que estão retratados pelos retângulos em cinza-claro. Cada fluxo é composto por atores distintos, elementos, atividades e movimentos decisórios próprios e, como destaca Sabatier (2007, p. 9), cada um deles funciona de maneira independente do outro.

O primeiro fluxo (fluxo dos problemas) analisa como certas questões se destacam, ao ponto de serem consideradas problemas pelos formuladores de políticas, ingressando na agenda governamental (KINGDON, 1995, p. 87). Uma questão, para o autor, é “uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida”; quando os decisores acreditam que devem fazer algo a respeito, a questão passa a ser compreendida como um problema de política pública (CAPELLA, 2007, p. 89).

Para saber o motivo pelo qual as autoridades dão mais atenção à algumas questões do que para outras, Kingdon (2006, p. 227) considera tanto os meios pelos quais esses atores tomam conhecimento das situações quanto as formas pelas quais essas situações são definidas como problemas.

Diagrama 1 – O modelo de Kingdon

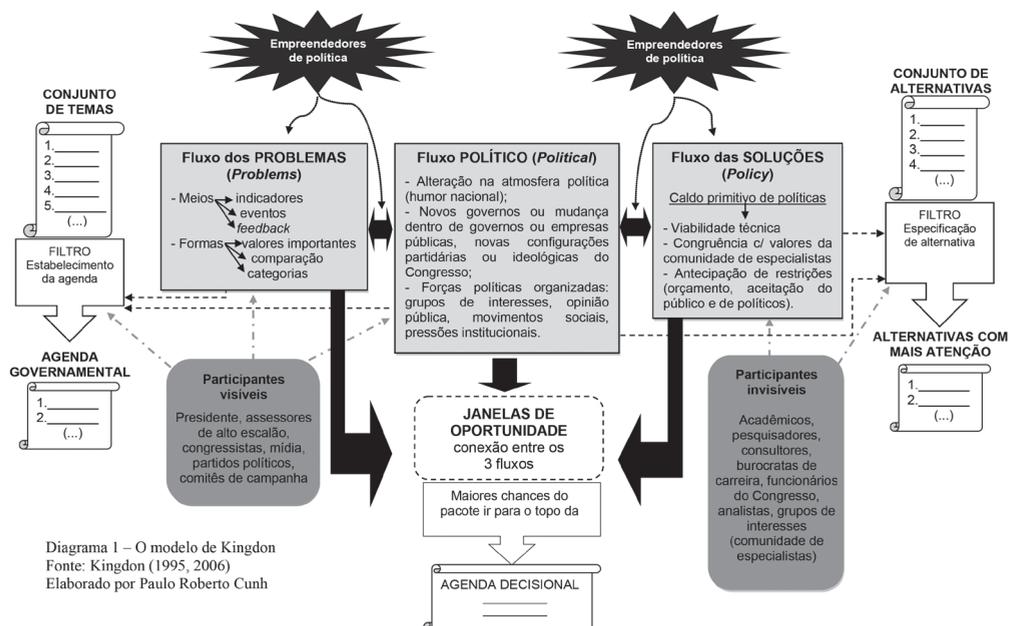


Diagrama 1 – O modelo de Kingdon
 Fonte: Kingdon (1995, 2006)
 Elaborado por Paulo Roberto Cunha

Fonte: Kingdon (1995, 2006)

Elaborado por Paulo Roberto Cunha

Com relação aos meios, três elementos podem contribuir para dar relevância às questões: (i) indicadores revelando a magnitude de uma situação; (ii) eventos, como crises, desastres, uma experiência pessoal de uma autoridade ou símbolos poderosos podem chamar a atenção para uma situação, desde que não sejam apenas passageiros; (iii) *feedback* sobre programas governamentais existentes (KINGDON, 2006, p. 227).

Com relação às formas pelas quais as situações passam a ser consideradas problemas, o autor trabalha com outros três elementos: (i) quando as situações “colocam em cheque valores importantes”; (ii) quando as situações são comparadas com outros países ou “unidades relevantes”; (iii) quando uma situação é classificada em uma certa categoria em vez de outra⁴ (KINGDON, 2006, p. 227).

Assim, em um dado momento, autoridades políticas podem estar considerando um conjunto extenso de temas e situações sociais, que são filtradas por intermédio dos elementos do fluxo de problemas, passando a ser consideradas

⁴ Kingdon (2006, p. 228) exemplifica que a falta de transporte público (uma situação) pode ser classificada como uma questão de transporte ou de direitos civis, e essa classificação afeta e diferencia o tratamento do problema.

problemas sociais, que compõem um conjunto mais específico de assuntos chamado agenda governamental, que passa a ser o foco da atenção dos formuladores de políticas públicas.

Além disso, demandas ou situações sociais se tornam problemas de políticas públicas por conta dos desdobramentos do fluxo político (KINGDON, 2006, p. 229; 1995, p. 146).

Com o escopo de Capella (2007, pp. 93-94), três elementos do fluxo político podem desencadear mudanças na agenda governamental, potencializando a introdução de novas questões, bloqueando o ingresso de outras e promovendo a saída de temas presentes: (i) o humor nacional, com diversas pessoas compartilhando as mesmas ideias durante certo tempo; (ii) forças políticas organizadas, como grupos de interesse, opinião pública, movimentos sociais, cujo apoio ou oposição a certa questão pode levar os decisores a “avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta”; (iii) mudanças de governo ou no interior do próprio governo (KINGDON, 2006, p. 229).

Participantes visíveis – os decisores que recebem considerável atenção da imprensa e do público, como o presidente da República, seus assessores de alto escalão e os membros do Legislativo – interferem na filtragem, de modo que um tema tem mais chances de ingressar na agenda se for “levantado” por esses atores (KINGDON, 2006, p. 229).

No fluxo das soluções, o modelo leva em conta que as ideias e as propostas podem ser criadas por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos e outros participantes invisíveis, antes de um problema ingressar na agenda. Essas ideias e propostas se submetem a um processo competitivo, chamado de “caldo primitivo de políticas”, em que vários fatores como custos toleráveis, viabilidade técnica e aceitação pela comunidade são pesados para sua seleção. Assim, as ideias podem ser mudadas por confrontações ou combinações com outras proposições ou serem mantidas intactas ou descartadas, mas é certo que apenas um pequeno conjunto de alternativas emerge ao topo desse caldo para a efetiva consideração dos decisores (CAPELLA, 2007, p. 91).

Cada um desses três fluxos tem vida própria, mas, em determinadas condições, janelas de oportunidade permitem a conversão desses três fluxos, de modo que um problema é reconhecido pelos formuladores de políticas por meio de indicadores, eventos ou *feedback*; as condições políticas são favoráveis e uma proposta é “associada ao problema e oferecida como solução” (KINGDOM 2003, p. 165; CAPELLA, 2007, p. 95).

A mudança na agenda é o resultado da junção dessas três correntes, mas a oportunidade de ela acontecer é gerada, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e da política (CAPELLA, 2007, pp. 95-96; RODRIGUES, 2010, p. 49).

Se empreendedores de políticas públicas⁵ obtiverem êxito em suas empreitadas, o tema ingressará na chamada agenda decisional, que é um subconjunto da agenda governamental, e estará prestes a se tornar uma política pública.

Kingdon (1995) destaca, ainda, a “importância das instituições” e como o seu modelo se enquadra na perspectiva teórica do neoinstitucionalismo, salientando que o governo “não é simplesmente empurrado e puxado por forças sociais ou econômicas”, “não é produto da estrutura de classe”, mas tem autonomia e, nesse contexto, as instituições são importantes na definição de agendas de políticas públicas, por constituírem importantes constrangimentos à sua elaboração, tornando alguns resultados possíveis e outros não.

Assim, as análises deste trabalho também consideram as instituições formais, isto é, as leis, as constituições, as estruturas de Estado (NORTH, 1991, p. 97; MARQUES, 1997, p. 76; IMMERGUT, 2006) e outras regras relativamente duradouras, práticas e procedimentos organizados, que desempenham um papel parcialmente autônomo na vida política e prescrevem o comportamento apropriado para atores, capacitando-os e restringindo-os de maneira diferente, em situações específicas (MARCH; OLSEN, 2006).

Portanto, na conformidade da perspectiva teórica do neoinstitucionalismo, parte-se da premissa de que as decisões políticas e os fenômenos governamentais não resultam da agregação de preferências individuais, mas são produtos de regras e procedimentos institucionais, que as distorcem de diversas maneiras; as instituições, portanto, não determinam o comportamento dos atores, mas disponibilizam circunstâncias em que eles definem suas preferências, daí por que só no contexto das instituições é possível compreender os fenômenos políticos (IMMERGUT, 2006, pp. 156-160).

Por fim, como o modelo dos Múltiplos Fluxos não trabalha com alguns aspectos institucionais típicos do caso brasileiro, optou-se pela combinação da abordagem de Kingdon com algumas características institucionais do presidencialismo de coalizão nacional, estudado por Abranches (1998, 2003), Figueiredo e Limongi (1999) e outros.

⁵ Em suma, os empreendedores são atores individuais inseridos no Poder Público ou fora dele que estão dispostos a investir tempo, energia, reputação e dinheiro em uma ideia de política pública, procurando juntar essa ideia a problemas.

1.2 Recorte metodológico: estudo de caso e o *process tracing*

Este trabalho tem orientação qualitativa e adota o método histórico-comparativo aplicável a estudos de um caso singular e que, como enfatizam Amorim Neto e Rodriguez (2016, p. 1006), “dá ênfase em mecanismos e processos causais e sequências históricas”.

Parte-se, portanto, da tomada de decisão – a PRFA – e exploram-se, à luz das abordagens teóricas escolhidas, as condições causais mínimas – as causas necessárias, suficientes e contributivas – que, mutuamente articuladas, explicam os motivos pelos quais a política pública foi elaborada. Essas condições são identificadas por intermédio do rastreamento de processos causais de evidências, conhecido como *process tracing*, a fim de realizar inferências descritivas e causais que fornecem condições explicativas do fenômeno, como os atores se relacionam e como políticas e as instituições permanecem ou mudam (AMORIM NETO; RODRIGUES, 2016, p. 1010; STEINER, 2011, p. 144).

2. RESULTADOS E DISCUSSÕES

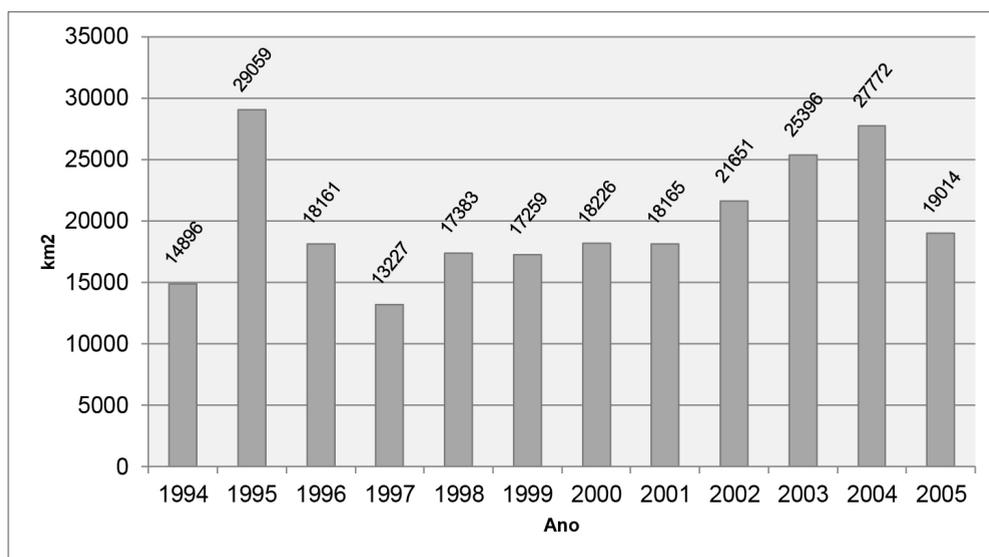
Analisando a exposição de motivos da Medida Provisória nº 458/2009 e os principais instrumentos da PRFA na época do seu lançamento (2009), verifica-se que essa política focava nos seguintes problemas amazônicos: (i) conflitos agrários; (ii) o desmatamento ilegal; e (iii) os imbróglis relacionados às ocupações e ao apoderamento de terras públicas por particulares. Essa última problemática se refere a dois fenômenos: a) a incerteza fundiária, isto é, a dúvida se a terra é pública ou privada; e b) o apoderamento irregular de terras públicas, que pode ocorrer de forma legítima, se presentes certas condições jurídicas⁶ que podem levar à titulação da área em favor do ocupante, ou de forma ilegítima, que é a grilagem, cuja solução é a retomada da área ao patrimônio público.

Nos ciclos históricos de ocupação da Amazônia, fatos relacionados ao desmatamento ilegal, à violência agrária e aos imbróglis nas ocupações de terras permaneceram como situações sociais existentes, muitas vezes percebidas por decisores, mas sem que houvesse qualquer contrapartida em termos de política pública. Em outras oportunidades, essas situações ingressaram e saíram da agenda governamental, com ou sem tentativas incrementais de solução, como mostra Cunha (2019, pp. 136-140).

⁶ A ocupação de terra pública é legítima se o ocupante se pauta pela morada habitual, pelo respeito ambiental e pelo desenvolvimento de cultura efetiva pelo exercício da atividade agrária (BARRETO, 2011).

No início do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), o desmatamento da Floresta Amazônica crescia de forma acelerada e já havia ultrapassado a casa dos 20.000 km² por ano, como mostra o Gráfico 1, a seguir, baseado em indicadores do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Gráfico 1 – Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal entre 1994 e 2005



Fonte: INPE, 2016.

Essa situação foi reconhecida como um problema para o qual o governo deveria apresentar soluções, como mostram as análises feitas nas subseções seguintes, à luz do modelo de Kingdon. Com efeito, esse evento capturou a atenção das autoridades para uma gama de situações sociais correlatas, como os imbróglis nas ocupações e no apoderamento de terras públicas que, doravante, se tornariam os objetos da PRFA.

2.1 Indicadores, crise, *feedback* de programas existentes, valores importantes, comparações e categorização

Os indicadores, para Kingdon (1995, pp. 91 e 93), são um dos meios pelos quais decisores de políticas públicas tomam conhecimento de uma situação, afinal os “números falam”, isto é, tornam um problema contabilizável.

Além da magnitude dos indicadores de desmatamento da Amazônia no início do governo Lula, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) interpretava que esse fenômeno era uma tendência. Ainda não era uma crise – outro elemento teórico que contribui para uma situação social chamar a atenção de decisores –, mas

também não era algo trivial, por isso considera-se a elevação do desmatamento daquela época como uma pré-crise.

O MMA, coordenado pela ministra Marina Silva, tinha condições técnicas de coordenar um plano de combate ao desmatamento, mas suas ações envolveriam uma série de intervenções cuja competência pertencia a outros ministérios. E, como a pasta ambiental não tinha poder para convocar outros ministros, o MMA entendeu que a coordenação do plano deveria ser da Casa Civil e, nesses termos, sugeriu ao presidente Lula a criação de um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, com a finalidade de compor um programa para redução do desmatamento na Amazônia (CUNHA, 2019, pp.144-146).

Aqui se percebe a importância das instituições na moldagem das estratégias dos atores, distorcendo suas preferências. Como ensinam Hall e Taylor (2003), o cálculo estratégico de um ator – no caso, o MMA – é fortemente influenciado pelas suas expectativas em relação ao comportamento provável de outros atores, no caso, a possibilidade de os ministérios não atenderem aos chamados da pasta ambiental.

Os trabalhos desse grupo interministerial, que contaram com o protagonismo do MMA, resultaram em uma proposta de reorganização da atuação do governo federal na região, na qual estava inserido o Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), destinado a intervenções imediatas com o objetivo de reverter os elevados índices apontados pelo INPE (CUNHA, 2019, pp. 146 e 165).

O PPCDAm, lançado em junho de 2004, apresentou uma consolidação de propostas estratégicas para a redução do desmatamento amazônico e um estudo no qual relacionou esse fenômeno a uma gama de questões fundiárias, como os imbróglis nas ocupações e no apoderamento de terras públicas, o que inclui a grilagem.

No contexto do modelo de Kingdon, o PPCDAm foi um canal de *feedback* de programas existentes – outro elemento pelo qual atores tomam conhecimento de situações –, ao analisar deficiências e contradições de determinadas políticas públicas que, historicamente, influenciaram a destruição da floresta, como a implantação de rodovias e a ausência de prévio ordenamento territorial e fundiário nos ciclos de ocupação da Amazônia.

Com relação às formas pelas quais tais situações amazônicas passaram a ser consideradas problemas de políticas públicas, empregam-se os seguintes elementos teóricos do fluxo dos problemas de Kingdon: (i) “valores importantes

colocados em cheque”; (ii) “comparações com outras unidades relevantes” e (iii) “categorização da situação”.

A elevação do desmatamento no início dos anos 2000 colocou em xeque o sentimento de proteção da floresta Amazônica, reconhecidamente um valor importante para uma parcela da sociedade nacional e internacional. Os indicadores daquela época foram comparados por autoridades governamentais e pela imprensa com o recorde observado em 1995, quando o desmatamento chegou à 29.059 km², de modo que havia uma inquietação de que os números pudessem ultrapassar tal patamar (CUNHA, 2019, pp. 159-161).

A classificação de situações sociais em categorias pode estruturar e alterar a percepção das pessoas sobre o problema e diferenciar o seu tratamento (KINGDON, 1995, p. 111; 2006, p. 228). Em outras palavras, as pessoas veem um problema de forma bem diferente se ele é classificado em uma categoria em vez de outra.

Dessa forma, observa-se que a elevação do desmatamento foi categorizada pelo governo Lula não apenas como um problema ambiental, mas como o resultado de uma conjuntura de problemas de índole ambiental e fundiária, que se retroalimentavam e tinham como pano de fundo a ausência do Estado na região (CUNHA, 2019, pp. 148-151), tanto que a solução adotada – o PPCDAm – levou em consideração situações correlatas ao desmatamento, como as questões fundiárias. Essa categorização permitiu que o apoderamento irregular de terras públicas ingressasse na agenda governamental.

2.2 Os desdobramentos políticos na formação da agenda

Não bastam “indicadores”, (pré) “crise”, “*feedback* de programas existentes”, “valores importantes colocados em xeque”. É preciso haver desdobramentos na esfera política.

Dentre os componentes do fluxo político sintetizados no Diagrama 1, ressalta-se o elemento “eventos governamentais”, que estão relacionados a mudanças na administração, como um novo governo ou novo assessor, que possui poderosos efeitos na formação ou no desfazimento de agendas, porque o governo está no topo da lista de atores decisivos na arena de políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 154).

No caso em estudo, destaca-se o governo do recém-empossado presidente Lula e a nomeação da então senadora Marina Silva (PT-AC) para o cargo de ministra do Meio Ambiente, “como garantia à comunidade internacional da seriedade com que o novo governo trataria a Amazônia” (PAGNOCCHESCHI; BERNARDO, 2006, p. 102).

O papel institucional de Marina Silva à frente do MMA foi decisivo para a formação dessa agenda de combate ao desmatamento, afinal ela sempre esteve à frente do planejamento e da análise de dados relacionados a esse fenômeno amazônico. Ademais, no contexto do PPCDAm, o MMA tinha protagonismo, pois era uma espécie de secretaria executiva do grupo interministerial e o maior impulsionador do plano (CUNHA, 2019, p. 165).

Por conta desses protagonismos, a ministra Marina Silva é considerada uma “participante visível”, o componente do modelo de Kingdon relacionado aos atores políticos que recebem considerável atenção da imprensa e do público, como o chefe do Executivo, seus assessores de alto escalão, os membros importantes do Legislativo e de certos partidos políticos. Esse grupo de atores, segundo Kingdon (2006, p. 229), interfere no processo de filtragem, de modo que um tema tem mais chances de ingressar na agenda e ganhar destaque se for “levantado” por participantes visíveis.

2.3 Agendas dentro de agendas: a questão fundiária tragada pela agendade combate ao desmatamento

Existem “agendas dentro de agendas”, variando de agendas “extremamente gerais” até aquelas “altamente especializadas”, sendo que estas são compostas de temas da mesma espécie da agenda geral na qual estão inseridos, mas eles ficam confinados a um conjunto de pessoas situadas a “uma localização particular na panóplia de jurisdições dentro de domínios de políticas maiores” (KINGDOM, 1995, pp. 158-159; 2006, p. 225).

Analisando o PPCDAm, fica claro que o combate ao desmatamento amazônico era uma agenda geral do governo Lula, a partir do qual surgiram agendas mais especializadas compostas por problemas relacionados a esse fenômeno, como a da questão fundiária; essa agenda especializada é similarmente ampla por envolver temas diversos alusivos ao ordenamento territorial e fundiário da Amazônia, como a implementação de unidades de conservação, a demarcação de terras indígenas e o combate aos imbróglis na ocupação e no apoderamento irregular de terras públicas (CUNHA, 2019, pp. 167-168).

Dessa forma, os imbróglis na ocupação e no apoderamento irregular de terras públicas eram uma agenda especializada da agenda geral de combate ao desmatamento. Mas como surgiu a PRFA a partir dessas agendas? Esse é o foco das próximas subseções.

2.4 Os elos de causalidade da PRFA

Elos de causalidade – causas necessárias, suficientes e contributivas – mutuamente articulados explicam os motivos pelos quais a PRFA foi elaborada durante o governo Lula.

A condição necessária é a proposição segundo a qual uma causa X explica totalmente um resultado Y , de modo que sem a condição X o resultado Y não teria ocorrido. A chave contrafactual decorre da condição necessária, de modo que condições necessárias se fazem sentir mais por sua ausência do que pela sua presença.

A condição suficiente é aquela que garante a concretização do resultado que se quer explicar, ou seja, dizer que X é suficiente para produzir Y implica admitir que cada vez que tem X , tem Y , mas X não é necessário para explicar Y porque X sozinho não explica Y , haja vista que outros elementos também explicam Y sem X .

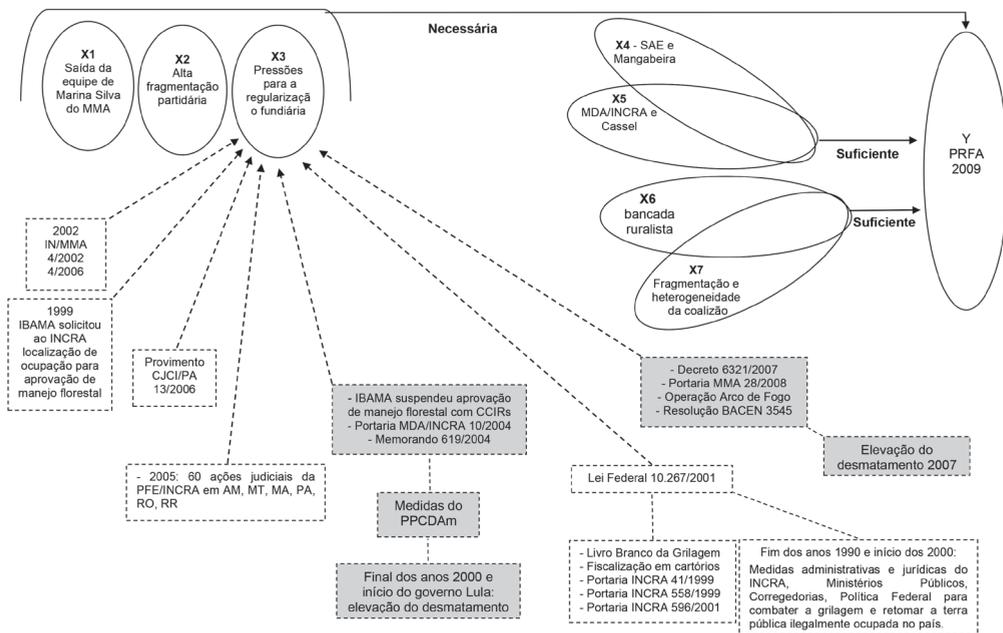
Com base nessa abordagem, o Diagrama 2, a seguir, representa as principais relações causais que explicam a PRFA.⁷

Por ora, enfatizam-se apenas as condições necessárias, mas não suficientes para a ocorrência dessa política pública (Y): a saída da ministra Marina Silva do MMA ($X1$), a alta fragmentação partidária do sistema brasileiro ($X2$) e as pressões pela regularização fundiária de ocupações consolidadas em terras públicas ($X3$). Se tais condições não tivessem acontecido, dificilmente o governo Lula teria elaborado a PRFA.

As pressões pela regularização fundiária ($X3$) ocorreram ao longo dos tempos, a partir de uma gama de atores distintos e em resposta a diversas iniciativas institucionais de combate à grilagem e à ocupação de terras públicas. Para detalhar o referido elo causal, essas iniciativas institucionais estão representadas nos retângulos tracejados do Diagrama 2. Destaca-se que as pressões mais importantes ocorreram durante o governo Lula, em resposta às ações rigorosas de combate do desmatamento promovidas pelo PPCDAm, sobretudo àquelas decorrentes da agenda especializada de combate a grilagem e outros imbróglis na ocupação de terras públicas. Tais iniciativas do governo Lula estão representadas, a seguir, pelos retângulos tracejados de cor avermelhada.

⁷ Em Cunha (2019), analisa-se de forma mais detalhada essas e outras relações de causalidade da PRFA.

Diagrama 2 – Principais condições causais de criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) – 2009



O Diagrama 2 mostra que um dos fatores do elo causal de pressões pela regularização fundiária (X3) é a frente institucional ocorrida no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, promovida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministérios Públicos, Corregedorias, Polícia Federal etc., visando combater a grilagem e outras ilegalidades por intermédio de normas jurídicas, medidas judiciais e administrativas e outras iniciativas a seguir exemplificadas: o Livro Branco da Grilagem, publicado pelo INCRA em 1999, com propostas de retomada de terras griladas; as Portarias do INCRA 41/1999, 558/1999 e 596/2001, que cancelaram matrículas, inibiram códigos de imóveis rurais e exigiram recadastramentos; a Lei Federal nº 10.267/2001, que promoveu o cancelamento administrativo de matrículas e de registros rurais em cartórios de todo país, caso a origem do título estivesse fundada em apropriação indevida de terras públicas por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais (CUNHA, 2019, pp. 173-186).

Na Amazônia, tais medidas geraram outras mais específicas, como: a solicitação do IBAMA ao INCRA para confirmação de ocupações antes de emissões de autorizações para desmatamento (1999); as Instruções Normativas MMA 4/2002 e 4/2006, condicionando autorização de manejo florestal à prova de justa posse; ações judiciais da Procuradoria Federal do INCRA ajuizadas em 2005; o

Provimento 13/2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará (CJCI/PA), que suspendeu matrículas que excediam os limites constitucionais da época (CUNHA, 2019, pp. 173-186).

Essa frente de combate à grilagem contribuiu para a pressão pela regularização de ocupações feitas em terras públicas amazônicas. Em alusão à Kingdon, afirma-se que já existiam propostas de regularização fundiária no caldo primitivo de políticas públicas.

Esse caldo primitivo de ideias foi se intensificando a partir da implementação do PPCDAm, por conta da citada agenda especializada que combatia a grilagem e outros imbróglios na ocupação de terras públicas para reduzir o desmatamento. Nesse contexto, destaca-se a Portaria Conjunta INCRA/MDA nº 10/2004, que determinou o recadastramento de imóveis rurais mediante a apresentação de documentos comprobatórios da origem e da ocupação mansa e pacífica. Essa medida, segundo Brito e Barreto (2011, p. 144), contribuiu para intensificar a pressão para a regularização de ocupações constituídas. Nessa esteira, veio o memorando nº 619/2004 do IBAMA, que recomendava a suspensão em toda Amazônia dos planos de manejo aprovados em “posses”, isto é, com base no Cadastro de Imóvel Rural do INCRA (CCIR)⁸ (CUNHA, 2019, pp. 192-199).

Cita-se, ainda, o Decreto nº. 6.321/2007, que sofisticou as estratégias do PPCDAm com ações bastante rigorosas de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, e suas medidas derivadas, como: a Resolução nº 3545/2008 do Banco Central (BACEN), que condicionou o crédito agropecuário à apresentação, pelos interessados, de documentação comprobatória de regularidade ambiental e fundiária; a Portaria MMA 28/2008, que discriminou 36 municípios prioritários do bioma Amazônia, que foram submetidos à intensa fiscalização e à Operação Arco de Fogo, deflagrada pela Polícia Federal, pelo IBAMA e pela Força Nacional para combater o desmatamento ilegal.

Uma parcela expressiva dessas medidas refletiu em áreas desprovidas de regularidade fundiária, que eram suspeitas de grilagem. Por isso, a pressão pela regularização de ocupações em terras públicas foi se intensificando e gerando certo “humor”, isto é, linhas comuns de pensamento que podem impactar na

⁸ O CCIR é um documento emitido pelo INCRA que constitui prova do cadastro do imóvel rural no órgão federal, sendo indispensável em vários atos jurídicos, como arrendamento, hipoteca, compra e venda, homologação de partilha fruto de sucessão *causa mortis*; apesar de nunca ter representado prova de direitos de propriedade, o CCIR foi transformado em um instrumento de fraude e grilagem (CUNHA, 2019, pp. 173-185).

formação de agendas e na criação de políticas públicas, na acepção de Kingdon (1995, pp. 146-149).

Esse humor por uma expressiva regularização fundiária de ocupações constituídas partiu de diversos atores amazônicos, como sindicatos, madeireiras legais, fazendeiros, movimentos sociais e lideranças locais, que provocavam seus prefeitos, seus parlamentares e seus governadores. Citam-se, ainda, participantes invisíveis – especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, analistas de grupos de interesses –, além de atores dentro do próprio governo Lula, como alguns burocratas do INCRA (CUNHA, 2019, pp. 234-239).

A alta fragmentação de partidos políticos no Legislativo Federal (X2) é, segundo Amorim Neto (2016, p. 46), condição necessária para a formação de coalizões governamentais heterogêneas, como ocorreu no governo Lula. Por isso, é muito provável que se houvesse um número mais reduzido de partidos, a coalizão governamental do presidente Lula teria sido mais homogênea sob o ponto de vista programático, e talvez determinados atores alinhados aos ruralistas, como o governador matrogrossense Blairo Maggi e o ministro Reinhold Stephanes, da Agricultura, não teriam tanta força junto ao presidente da República, inclusive para pressioná-lo contra ações de combate ao desmatamento, que contribuiu para o pedido de demissão da ministra Marina Silva.

A saída da ministra Marina Silva do MMA (XI), ocorrida em maio de 2008, foi um fator político essencial e, portanto, uma condição necessária que explica a PRFA, porque ela e sua equipe eram contrários à uma política de privatização das terras públicas, por entender que isso aumentaria a concentração fundiária na Amazônia. Seu pedido de demissão ocorreu porque ela estava perdendo o apoio do presidente Lula, que inclusive havia preterido o MMA da coordenação do Plano Amazônia Sustentável (PAS) para entregá-lo ao ministro Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que foi o grande empreendedor da PRFA (CUNHA, 2019, pp. 239-244).

É muito provável que se Marina Silva tivesse permanecido à frente do MMA, com respaldo do presidente Lula, Mangabeira não teria assumido o PAS e, conseqüentemente, não teria tido o protagonismo na Amazônia que lhe rendeu condições políticas para empreender a PRFA.

Os fatores X4, X5, X6 e X7 são considerados condições contributivas ou híbridas, que também atendem pela sigla Inus, que não são necessárias nem suficientes e que não conseguem, sozinhas, explicar o resultado (Y), mas que com outros fatores Inus ajudam a explicar o resultado, porque são componentes individuais fundamentais de um pacote de fatores que é suficiente, mas não é

necessário (GOERTZ e LEVY, 2005; AMORIM NETO, 2016; AMORIM NETO e RODRIGUEZ, 2016). Daí porque as combinações $X4/X5$ e $X6/X7$ são condições suficientes, mas não necessárias para explicar o resultado PRFA (Y).

Nesse contexto, a combinação $X4$ e $X5$ se refere à ação empreendedora dos ministros Mangabeira (SAE) e Guilherme Cassel, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de especialistas de cada uma dessas pastas para a elaboração da PRFA. Apesar da importância desses ministros, que chegaram a travar disputas pela jurisdição da implementação dessa política pública, entende-se que, se eles não estivessem presentes no governo naquele momento, outros teriam agido de forma empreendedora, pois a pressão pela regularização fundiária era crescente, e a saída da ministra Marina Silva foi o evento político que abriu o caminho para a PRFA. Assim, $X4/X5$ é uma condição suficiente.

Outro aspecto que contribuiu para a promoção de alternativas de regularização fundiária foi a participação de membros ruralistas ($X6$), que abriga latifundiários e grileiros. Mas essa não foi uma contribuição incisiva, tanto que a atuação dessa bancada suprapartidária deve ser analisada levando em consideração a heterogeneidade da coalizão partidária ($X7$) montada pelo presidente Lula, sobretudo, a partir do final do primeiro mandato, que levou pelo menos 53 ruralistas na coalizão governamental, como demonstrado em Cunha (2019, pp. 218-226). Essa condição $X6/X7$ contribui para explicar, em parte, a criação da PRFA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho proporciona uma visão empiricamente fundamentada a respeito do processo político de formação da agenda e de elaboração da PRFA.

A combinação de um arcabouço teórico e metodológico composto por algumas vertentes do pensamento da ciência política se mostrou bastante frutífera. A metodologia do *process tracing* permitiu não só enxergar uma cadeia causal de evidências, mas entender as causas intermediárias e as interações entre as variáveis X e Y . Os elementos teóricos do modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995), foram decisivos para se compreender a formação da agenda e o estabelecimento de propostas para a criação da PRFA. A análise foi enriquecida pelas instituições pertinentes e suas influências nos processos de construção e de tomada de decisão alusivas à PRFA e pelo estudo da coalizão heterogênea montada pelo governo Lula.

A hipótese sobre a participação de membros ruralistas, grileiros e latifundiários nos processos de formulação da PRFA se confirmou parcialmente, porque esses

atores contribuíram com as pressões para a regularização fundiária, mas não agiram de forma decisiva.

Outros elementos tiveram um peso muito maior dentro do intrincado xadrez político que culminou na edição da PRFA, como: a demanda para a regularização fundiária por parte de diversos atores amazônicos, o que constituiu um autêntico humor regional amazônico; a heterogeneidade da composição governamental; as mudanças realizadas no governo Lula, com destaque para a saída da ministra Marina Silva; e as ações empreendedoras do ministro Mangabeira Unger, procurando unir suas propostas favoritas aos problemas fundiários e ambientais da Amazônia que se encontravam na agenda governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, J. A. G. (org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, pp. 21-73 (Publicado originalmente em *Dados*, Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 01, 1988).

AMORIM NETO, O. A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Revista Relações Internacionais**, n. 52, dez. 2016, pp. 43-54.

AMORIM NETO, O.; RODRIGUEZ, J. C. C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 50(6): 1003-1027, nov./dez. 2016.

BARRETO, A. M. **Detenção agrária e terras públicas: implicações jurídicas**. 2011. 148 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, 2011.

BENATTI, J. H. A lei de regularização fundiária e o debate sobre justiça social e proteção ambiental na Amazônia. **Hileia. Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus: UEA (Universidade do Estado do Amazonas) Edições, ano 6, n. 11, jul./dez. 2008, ano 7, n. 12, p. pp. 15-30, jan./jun. 2009.

BRITO, B.; BARRETO, P. A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal. Belém, PA: IMAZON, 2011.

BUCCI, M. P. D. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: **O Direito na Fronteira das Políticas**

Públicas (Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Bertolin, Patrícia Cristina Brasil, orgs.). São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015; pp. 7-11.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), São Paulo, 2007.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, pp. 87-122.

CUNHA, P. R. **A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controversa ‘fábula’ do grilo**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOERTZ, G.; LEVY, J. S. Causal explanation, necessary conditions and case studies. In: GOERTZ, G.; LEVY, J. S. (ed.). **Explaining War and Peace**. New York: Routledge eds. pp. 9-40, 2005.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, pp. 194-223, 2003.

IMMERGUT, E. M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, pp. 155-195.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Taxas anuais do Desmatamento – 1988 até 2015 – Programa de Avaliação de Desmatamento (Prodes)**. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2015n.htm. Acesso em: 24 maio 2016.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

KINGDON, J. Juntado as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, pp. 225-245.

MACHADO, L. O. R. **Uma nova lei de terras para a Amazônia: o caso de Santarém, Pará**. 2011. 221 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável,

área de concentração Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. (eds.). **The Oxford Handbooks of Political Science**. Oxford University Press, 2006, pp. 3-20.

MARQUES, E. C. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 43, 1997, pp. 67-102.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (org.). **Análise comparada de políticas públicas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4269**, impugnando a constitucionalidade de dispositivos da Lei Federal nº 11.952/2009, distribuída ao Supremo Tribunal Federal. Procuradora-Geral da República: Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Brasília, 7 jul. 2009.

MELLO-THÉRY, N. A. **Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado**. São Paulo: Annablume, 2011.

NORGAARD, R. B. **Environmental science as a social process**. Journal Environmental Monitoring and Assessment. v. 20, n. 2-3, pp. 95-110, 1992.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**. Vol. 5, n. 1, Winter, 1991, pp. 97-112.

PAGNOCCHESCHI, B.; BERNADO, M. Política Ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, M. (org.). **Territórios e ambiente em políticas territoriais**. Brasília: Pararelo 15 e LGE Editora, 2006, pp. 101-125.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007, pp. 3-20.

STEINER, A. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Revista Sociologia Política de Curitiba**, v. 19, n. 38, pp. 141-158, fev. 2011.

THURBER, J. A. Foreword. In: KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995, pp. vii-xi.

TORRES, M. G. Terra privada, vida devoluta: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará. 2012. 878 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

