

PARADIGMAS DE REGULAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROGRAMA TERRA LEGAL NA AMAZÔNIA

Fernanda do Socorro Ferreira Senra Antelo^{1*}

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar as disputas de ideias e paradigmas entre atores sociais que buscavam influenciar a agenda governamental de regulação da terra na Amazônia Legal. No intuito de compreender como certas ideias (e não outras) tornaram-se dominantes nos discursos relativos à desordem fundiária na região amazônica, estes processos foram analisados a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. Com base em procedimentos metodológicos qualitativos, constatou-se que o Programa Terra Legal teve sua gênese nas disputas entre diferentes coalizões envolvidas nas iniciativas do governo federal destinadas a combater o desmatamento e promover o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: políticas públicas. ideias. regularização fundiária. Amazônia. Terra Legal.

ABSTRACT: *This article aims to analyze the disputes of ideas and paradigms between social actors that sought to influence the governmental agenda of land regulation in the Legal Amazon. In order to understand how certain ideas (and not others) became dominant in the discourses related to land disorder in the Amazon region, these processes were analyzed from the cognitive approach of public policies. Based on qualitative methodological procedures, it was found that the Terra Legal Program had its genesis in the disputes between different coalitions involved in federal government initiatives aimed at combating deforestation and promoting regional development.*

Keywords: *public policy. ideas. land regularization. Amazon. Legal Land.*

INTRODUÇÃO

Historicamente, os cinco séculos de ocupação e integração da Amazônia ao restante do território nacional podem ser sumarizados a partir de situações de desmatamento, exploração predatória dos recursos naturais e conflitos fundiários. Isto porque os diferentes paradigmas de ordenamento fundiário estabelecidos visando organizar a estrutura fundiária dessa região não lograram elucidar a qual ente estatal pertenciam as glebas objeto de fracionamento, se ocorrera ou não a transferência legítima da propriedade fundiária, em nome de quem haviam sido expedidos estes documentos, qual a área e a localização exata desses imóveis etc. (TRECCANI, 2001).

Partindo deste cenário, aliado às mudanças políticas ocorridas no primeiro governo Lula (2003-2006) teve início um conjunto de importantes mudanças nos marcos cognitivos e normativos relacionados ao combate ao desmatamento e a promoção do desenvolvimento da

¹ Doutora e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Bacharel e Licenciada Plena em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA), e integrante do Grupo de Pesquisa Mudança Social, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP/CPDA/UFRRJ), E-mail: icamiaba@gmail.com

região. Nesse movimento, a segurança jurídica instituída por meio da propriedade privada da terra foi apresentada como uma condição essencial para a resolução da desordem fundiária, para a realização de investimentos públicos e privados e para a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais. Este processo culminou com a elaboração da lei nº. 11.952/2009, que instituiu uma ambiciosa política federal destinada a regularizar aproximadamente 67 milhões de hectares de terras devolutas² localizadas na Amazônia Legal³.

Este trabalho se utiliza da abordagem cognitiva para analisar o conjunto de ideias que deram origem a este marco legal relativo à regularização fundiária. Isto é, busca-se mapear as disputas de princípios gerais e específicos, métodos e instrumentos de políticas públicas (HALL, 1993) travadas entre distintos atores sociais que se organizaram em torno de coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), na tentativa de influenciar o ordenamento fundiário daquela região.

Nesta direção, as políticas públicas são interpretadas como construídas pelas crenças comuns que definem o modo como os atores (públicos e privados) perceberam os problemas e conceberam respostas para os mesmos, ou seja, o foco da análise incide sobre o conjunto de representações e esquemas de interpretação que ajudaram a reorientar as ações do subsistema de políticas de ordenamento fundiário na região amazônica.

Para contemplar os objetivos deste artigo foram adotados três recursos metodológicos: a pesquisa bibliográfica, a análise de dados documentais e a realização de entrevistas semiestruturadas. As pesquisas bibliográfica e documental fizeram parte da primeira etapa do estudo, sendo realizadas por meio de leitura interpretativa de produção acerca da análise de políticas públicas, da abordagem cognitiva e da regularização fundiária, bem como de marcos legais e documentos oficiais, a fim de conhecer e reconstruir os elementos sobre a produção e circulação de ideias relativas ao ordenamento fundiário na Amazônia Legal.

O levantamento de campo foi efetuado entre agosto de 2015 e dezembro de 2016, quando se efetuou a coleta de documentos legais, bibliográficos e midiáticos produzidos pelo governo federal e por organizações socioambientalistas; e de dados primários, por meio de entrevistas, gravadas, com gestores e servidores públicos, parlamentares, lideranças de

² Diz respeito as terras que, não sendo próprias ou estando aplicadas a algum uso público, pertencendo ao domínio público (federal, estadual ou municipal) não tenham sido incorporadas ao patrimônio privado a partir de uma das formas expressas em lei (FALCÃO, 1995).

³ Recorte político-administrativo — originalmente instituído pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 — que compreende a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e parte do Maranhão (oeste do meridiano 44°), perfazendo uma área de 5.217.423 km² (aproximadamente 61% do território nacional).

organizações produtivas e sindicais, dirigentes de organizações não governamentais, operadores do campo do direito e pesquisadores acadêmicos, visando à compreensão da percepção dos entrevistados em relação ao problema fundiário da Amazônia, bem como suas crenças, interesses, motivações e atitudes no que se refere às mudanças na política pública.

Como método geral de análise dos dados levantados, utilizou-se a abordagem qualitativa, sob a perspectiva compreensivista de Weber (2004), buscando compreender a ação real dos atores sociais envolvidos, alicerçada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros etc.)⁴, que influenciam o desenrolar esperado no caso de um comportamento puramente racional. Isto porque o estudo se apoia nas ideias de racionalidade e de sentido, dentro do contexto específico de cada ação, como recursos metodológicos para a compreensão interpretativa e explicação causal da ação social destes diferentes agentes.

Este texto está organizado em três partes, além desta introdução e considerações finais. Na primeira seção, buscou-se delinear a abordagem cognitiva de políticas públicas e o papel das ideias na construção das políticas públicas. Na segunda parte, empreendeu-se uma breve consideração sobre a emergência recente da agenda de ordenamento fundiário na Amazônia. Na terceira parte, realiza-se a exposição dos dados relativos às coalizões de defesa em disputa, as principais ideias em jogo e as instituições envolvidas no debate, bem como a relação destas com os paradigmas que têm orientado a construção de políticas de regularização fundiária para a Amazônia Legal.

1 QUADRO TEÓRICO: ABORDAGEM COGNITIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora a reflexão sobre a importância das ideias não seja algo novo nas ciências sociais, foi somente a partir de meados da década de 1980 e início dos anos 1990 que os pesquisadores passaram a examinar mais cuidadosamente como as ideias afetam a formulação de políticas públicas. A partir dessa abordagem, as políticas públicas são gestadas e desenvolvidas a partir de complexas interações entre atores sociais públicos e privados. Estes se articulam, constroem coalizões de defesa, desenvolvem estratégias e empregam os mais variados recursos na tentativa de influenciar os processos de construção das políticas públicas. Mas não agem movidos apenas por interesses, são também orientados por crenças, valores e representações de mundo, que conformam a sua percepção em relação aos problemas públicos e como deve ser uma política pública (SABATIER; SCHLAGER, 2000).

⁴ Esses desvios, mencionados pelo autor, são estabelecidos em relação a um comportamento do tipo ideal, uma construção sociológica que pressupõe para cada grupo determinado certo grau de influência da racionalidade (referente a valores ou afins), dos afetos e das tradições.

Para Muller e Surel (2002), a abordagem cognitiva se estrutura sobre a ideia de que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, um conjunto de princípios e representações vai se impor, ser aceito e reconhecido como verdadeiro pelo governo e pela sociedade. Isto porque ele permite aos atores envolvidos deciframos os acontecimentos com os quais são confrontados, oferecendo-lhes um conjunto de interpretações causais, que lhes ajudam a definir os problemas públicos e a construir propostas de solução para esses problemas.

Este artigo se baseia em dois modelos analíticos: “paradigmas de políticas” (HALL, 1993; SUREL, 1995; 1997; 2000), e “coalizões de defesa” (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999, SABATIER; SCHLAGER, 2000; SABATIER; WEIBLE, 2007) que, apesar das diferenças, enfatizam o papel do conhecimento, ideias, representações, crenças sociais e aprendizagem nas políticas públicas. A ênfase central desses quadros de análise se situa no modo como os atores sociais compreendem o mundo, interpretam os problemas públicos e propõem soluções. Isso não quer dizer que esses elementos sejam automaticamente traduzidos em ações públicas, mas que estes podem influenciar a sua formulação ou indicar possíveis caminhos. Contudo, há outros fatores — i.e. variáveis políticas, orçamentárias, técnicas, etc. — que também incidem na configuração final de uma política pública.

1.1 Paradigmas de políticas

De acordo com Hall (1993), um paradigma de política pública (*policy paradigm*) consiste em um conjunto de ideias e normas que especificam os objetivos da política pública e os instrumentos que podem ser utilizados na consecução destes objetivos.

Para Surel (1995), um paradigma é constituído por princípios metafísicos gerais, hipóteses e leis, metodologias e instrumentos específicos. Desse modo, uma política pública, só emerge com a formação da matriz setorial em torno destes quatro componentes e de um sistema de atores em causa. Aplicados ao contexto das políticas públicas, os princípios metafísicos gerais são indicações abstratas e relativamente simples sobre os modos de funcionamento da sociedade e, mais especificamente, do campo político que constituem um conjunto de meta-imagens sociais coletivamente legitimadas. As hipóteses e leis são um conjunto de axiomas, hipóteses ou raciocínios que estabelecem uma relação entre o sistema simbólico e o universo concreto e asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos gerais. A metodologia consiste na seleção dos meios mais apropriados para realização de

valores e objetivos definidos para a ação pública. Estes variam de acordo com o paradigma adotado e podem abarcar iniciativas de coerção, mediação ou concertação pública. Finalmente, tem-se os instrumentos específicos que permitem a realização prática e coerente de um paradigma, de acordo com os métodos, princípios e regras que formam o seu substrato cognitivo e normativo. São exemplos de dispositivos instrumentais, discursos, legislações, regras orçamentárias e administrativas, instituições etc., que acompanham e apoiam a constituição de um novo paradigma (p. 130-135).

A matriz cognitiva, compartilhada por um grupo de atores sociais, ajuda-os a reconhecer a existência de um problema e a necessidade de ação, a conceber a instrumentalização da política como fonte de poder, e a perceber a necessidade de articulação entre atores públicos e privados para a efetivação da política. Além do quadro cognitivo, estrutura-se também um plano normativo, o qual determina o comportamento dos atores envolvidos em uma determinada política pública.

Ao contrário do preconizado por Kuhn (2006), a emergência de um novo paradigma nas ciências sociais não ocasiona necessariamente a substituição do anterior, mas pode ocorrer por meio de novas associações e arranjos entre paradigmas preexistentes. Isto porque a construção do conhecimento nesse campo científico, bem como a sua validação, ocorre de maneira discursiva e cumulativa a partir de pontos de vista diferentes e em competição⁵ (ALEXANDER, 1999). O mesmo acontece no campo das políticas públicas, um novo paradigma pode emergir de novas associações ou hierarquizações com elementos precedentes e distintos (SUREL, 1998). Quer dizer, longe de ignorar os elementos da matriz setorial preexistente, um novo paradigma pode evocar, conviver ou permanecer em constante disputa com estruturas cognitivas e normativas anteriores.

1.1 Modelo de coalizões de defesa

Nesta vertente analítica, a unidade de análise é o subsistema de política pública (*policy subsystem*), que é definido a partir da interação entre atores sociais — públicos e privados — que compartilham convicções normativas e causais bastante estáveis e buscam influenciar decisões governamentais em uma área geograficamente delimitada ou em um setor específico (SABATIER, 1993). Com vistas a influir na política pública, esses atores se

⁵ Segundo Alexander (1999), por razões cognitivas e valorativas, as condições definidoras da crise paradigmática nas ciências naturais são inerentes às ciências sociais. Isto ocorre porque o ideal de objetividade empirista é essencialmente contestável desse campo científico, tanto em suas declarações factuais mais específicas como em suas generalizações mais abstratas.

especializam na área em que atuam e se engajam em coalizões de defesa para melhor interferir nos processos decisórios (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Para agrupar esses atores em coalizões, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem o sistema de crenças, o qual pode ser definido como um conjunto de ideias, valores ontológicos, percepções e normas que orientam a direção que os membros de uma coalizão buscarão dar a um programa ou política pública. Desse modo, pode-se dizer que, ao mesmo tempo que os atores procuram definir e explicar um determinado problema, eles também buscam estabelecer estratégias para inserção de suas propostas na agenda governamental.

Essas crenças estão organizadas em uma estrutura tripartite na qual as crenças mais profundas e permanentes constroem aquelas mais específicas e transitórias. No nível mais estável e constante, está o núcleo duro (*deep core beliefs*) formado por valores não materiais resultantes dos processos de socialização dos indivíduos e que orientam a atuação das coalizões de defesa em diferentes áreas. No nível intermediário, encontra-se o núcleo da política (*policy core beliefs*), que corresponde às percepções comuns sobre o subsistema, as opções programáticas e a teoria de ação para se atingir os valores compartilhados pelo grupo. No nível mais superficial, estão as convicções secundárias (*secondary aspects*), cujo conteúdo, mais flexível, está relacionado aos aspectos específicos do problema ou à importância relativa de fatores causais, que são mais ajustáveis a partir de novos dados ou mudanças estratégicas etc. No núcleo duro estão os componentes mais resistentes às mudanças. No intermediário, estão as crenças e percepções causais restritas ao subsistema de política em que a coalizão atua e indispensáveis à manutenção do próprio subsistema. No nível superficial, estão os componentes do sistema de crenças com maior probabilidade de mudança (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Nesse modelo, as mudanças nas políticas públicas ocorreriam por meio de diferentes meios: a) choques externos; b) aprendizado orientado pela política pública (*policy-oriented learning*); c) choques internos; d) acordos ou alianças políticas em momentos críticos. O primeiro mecanismo estaria relacionado às transformações relevantes no ambiente externo que podem alterar a distribuição de forças entre coalizões, atrair a atenção da opinião pública e do tomador de decisão governamental, oferecendo oportunidades para alterações nas crenças que compõem o núcleo duro ou o núcleo da política. O segundo diz respeito ao aprendizado orientado pela política pública, que ocorre quando os atores sociais adquirem novas informações ou experiências que afetam as crenças secundárias que sustentam as políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). O terceiro meio são os choques internos ao próprio subsistema político, que indicam vulnerabilidades ou falhas nas políticas públicas e

no comportamento da coalizão dominante, e, portanto, tem potencial para abalar o equilíbrio de forças no subsistema. Por último, os acordos e alianças — negociados em situações de “beco sem saída” — que ocorrem pelo reconhecimento de que a política já não se sustenta no sistema de convicções e levam todos os envolvidos a buscarem um acordo para mudança (SABATIER; WEIBLE, 2007),

Embora possam ser estabelecidos acordos e compromissos entre as coalizões em concorrência, o centro do relacionamento entre elas é conferido pela concorrência, na qual uma coalizão tenta impor seu sistema de crenças. Em um subsistema de política pública, quase sempre há uma coalizão dominante, que é aquela que consegue se distinguir das demais — pelos valores, crenças, ideias e recursos de que dispõe⁶ — e transformar suas metas em ações governamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Com o modelo das coalizões de defesa buscou-se identificar as disputas de ideias entre grupos de agentes que ajudaram a definir a nova política de ordenamento fundiário para a Amazônia Legal. Nesse sentido, partiu-se do pressuposto de que, no processo de construção dessa política, os distintos atores sociais reuniram-se em grupos para defender os seus interesses, mas também suas ideias e percepções do mundo a partir das quais buscaram imprimir o seu sistema de crenças na política em construção.

2 EMERGÊNCIA DA AGENDA DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA

O primeiro mandato de Lula teve como uma de suas metas construir um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia Legal. Nesta direção, foram estabelecidos vários esforços integrados e complementares entre distintos ministérios e setores governamentais que resultaram na construção de três estratégias destinadas a reorganizar a intervenção do governo federal na Região Amazônia: o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), o Plano BR-163 Sustentável e o Plano Amazônia Sustentável (PAS). O primeiro destinado a reduzir os índices de desmatamento por meio não apenas da aplicação dos tradicionais instrumentos de comando e controle, mas também pelo desenvolvimento de ações estruturantes de regularização fundiária, segurança pública, saúde, educação, etc. para o enfrentamento do problema da especulação fundiária (BRASIL, 2004). O segundo plano voltado a promover a construção e a

⁶ Segundo Sabatier e Weible (2007), esses recursos são de diferentes tipos e se encontram distribuídos de maneira desigual entre as distintas coalizões, são eles: a) autoridade formal para a tomada de decisões em termos de políticas públicas; b) informações que ressaltam a seriedade de um problema e servem para angariar apoios e reforçar crenças; c) recursos financeiros, que ajudam a obter outros recursos como o apoio da opinião pública; e d) lideranças com habilidade que ajudam a atrair outros elementos importantes ao sucesso da coalizão.

implementação integrada — entre diferentes esferas de governo, setores econômicos, movimentos sociais e organizações não governamentais — de iniciativas de desenvolvimento local na Amazônia Central, em uma das sub-regiões mais ameaçadas pelas frentes de expansão da fronteira predatória (BRASIL, 2006). E o último, composto por um elenco de diretrizes gerais e procedimentos que vinculavam os investimentos diretos do governo federal e os repasses aos governos estaduais a um planejamento prévio que tivesse como premissa fundamental a sustentabilidade socioambiental da região amazônica (BRASIL, 2003).

De modo geral, todos esses programas se destacam como tentativas de mudança na lógica que subsidiava as políticas de desenvolvimento e ordenamento fundiário. Isto porque — em tese — os planos abriam a perspectiva de construção de um modelo alternativo de desenvolvimento para a Amazônia, que sempre fora concebido de “cima para baixo”; bem como a possibilidade de inflexão no paradigma orientador das formas de regulação da terra na região.

Com a transferência da Comissão Gestora do PAS para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), em maio de 2008, Mangabeira Unger — então ministro-chefe desta Secretaria — decidiu revisar a estratégia de intervenção que estava sendo esboçada para a região amazônica, a qual passou a ser fundamentada na ideia de que era necessário reduzir o escopo desse Plano, passando esta Secretaria a atuar apenas sobre alguns gargalos que ao serem resolvidos poderiam gerar grandes efeitos (econômicos, políticos, sociais e ambientais) multiplicadores em toda a região (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015).

Nesta direção, a primeira proposta apresentada por Unger tinha como intuito a execução do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) dos estados amazônicos (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fev. 2016). Esta iniciativa deveria servir de base para a formulação de estratégias econômicas para os diferentes ambientes da Amazônia Legal: uma para as sub-regiões mais preservadas ou frágeis; outra para as áreas degradadas; e outra para as áreas já urbanizadas da região. No entanto, havia dois grandes óbices à execução desta proposta: um de ordem técnica e outro na esfera política. O primeiro dizia respeito ao fato dos estudos mais atualizados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicarem uma inconsistência entre a metodologia de execução do ZEE e o estágio atual de degradação da cobertura florestal da Amazônia, o que geraria prescrições incompatíveis com a realidade regional (CGEE, 2008). O segundo referia-se as demandas por legitimidade e reconhecimento público desta Secretaria, que estava em processo de institucionalização e, portanto, buscava encontrar um projeto que pudesse ser o seu carro-chefe.

Deste modo, uma equipe da SAE passou a realizar reuniões de trabalho nas principais cidades amazônicas nas quais tentou identificar uma lista de assuntos que fossem objeto de preocupação da sociedade e pudessem vir a se constituir em uma agenda de ação pública, bem como buscou construir uma interação com os agentes regionais. A partir desses eventos, as demandas por regularização fundiária das posses, até então restritas a alguns segmentos produtivos e as comunidades de pesquisadores, passaram a fazer parte da agenda das autoridades governamentais, tanto daquelas responsáveis pelo ordenamento fundiário quanto das encarregadas pelo controle do desmatamento na região amazônica.

Com base na abordagem cognitiva, considera-se que houve uma mudança no discurso da SAE que passa a nomear a ausência de regularização fundiária como o principal problema da Amazônia Legal, a partir da qual decorriam o desmatamento e os conflitos agrários. Ainda com base nessa narrativa, sem a definição dos proprietários das terras não era possível identificar quem eram os ocupantes dessas áreas e tampouco atribuir-lhes responsabilidades relativas aos eventuais danos ambientais ou violações de direitos. Para solucionar esse problema, seria necessário promover ajustes nos marcos cognitivos e normativos relativos à regularização fundiária da região⁷ (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015).

3 COALIZÕES DE INTERESSE NA CONSTRUÇÃO DA NOVA POLÍTICA DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO PARA A AMAZÔNIA LEGAL⁸

A partir do levantamento de dados foram identificadas três coalizões atuantes no subsistema de política pública (*policy subsystem*) fundiária da Amazônia Legal: *patronal, produção familiar rural e agro-etno-sócio-ambiental*. Os atores da primeira coalizão — segmentos da burocracia situados na SAE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), governadores dos estados amazônicos, secretários de Estado de Planejamento, organizações sindicais e associativas patronais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), parlamentares da Bancada Ruralista, operadores do campo do direito, pesquisadores acadêmicos e mídia — compartilham a crença de que a insegurança jurídica na Amazônia Legal estava relacionada à complexidade da legislação relativa ao tema, que não

⁷ Resumidamente, pode-se dizer que neste período, na Amazônia Legal, estava ocorrendo um movimento de crítica e inflexão dos padrões de ordenamento fundiário baseados nos *paradigmas da apropriação possessória e propriedade agro-etno-sócio-ambiental*, bem como o revigoramento do modelo orientado pelo *paradigma da propriedade privada*. Para mais detalhes sobre os aspectos cognitivos e normativos desses diferentes paradigmas, ver Antelo (2018).

⁸ Elaborado com base em Antelo (2018).

permitia avanços rápidos e decisivos na resolução do problema ali observado. Outra dificuldade para resolução deste problema era a ausência de processos mais colaborativo entre União, estados e municípios, visto que as especificidades do processo de ocupação regional fizeram deste um problema comum a todos os entes federativos. Por fim, os atores envolvidos nessa coalizão desaprovavam à intervenção do Incra na região. Para tanto, costumavam afirmar que embora a regularização fundiária fosse uma atribuição possível, esta não era realizada porque o órgão estava sobrecarregado com a execução de ações da reforma agrária (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015).

Outro elemento presente na crítica endereçada ao Incra, era relativo a uma postura presumidamente mais ideológica e pouco técnica de seus servidores. Para alguns entrevistados, as facções internas a este órgão não possuíam interesse em realizar a regularização fundiária na medida em que parte da sua autoridade estava assentada na desordem fundiária e no *status* precário dos ocupantes das glebas públicas da região (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fev. 2016).

Para solucionar esses problemas, esses atores defenderam um conjunto de estratégias, tais como: i) a simplificação da legislação e o estabelecimento de novos procedimentos visando à regularização fundiária de posses de 500 hectares até 15 módulos fiscais; ii) o estabelecimento de acordos de cooperação envolvendo a União, estados e municípios em prol da resolução desses problemas; e iii) a criação de um órgão executivo que, inspirado nas agências de regulação, teria ampla autonomia para normatizar, organizar e coordenar o processo de regularização a ser realizado pelos institutos de terras estaduais.

A segunda coalizão — composta por segmentos da burocracia situados no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, organizações sindicais de trabalhadores vinculadas a Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura (Contag), organizações não governamentais ambientalistas como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), pesquisadores acadêmicos e parlamentares, — argumentava pela necessidade de simplificação dos procedimentos e pela redução do tempo e custos do processo administrativo de regularização, mas também pela constituição de mecanismos de proteção para o exercício da propriedade privada da terra que considerassem a heterogeneidade de situações fundiárias e ambientais observadas nos diferentes estados amazônicos (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 10 dez. 2015).

Segundo os entrevistados, três ideias orientaram a formulação da proposta da *coalizão da produção familiar rural*. A primeira era a necessidade de derrotar a proposta de transferência das terras públicas para os estados. Por isso era necessário demonstrar que o

governo federal possuía condições técnicas e políticas para realizar o ordenamento fundiário nas glebas federais da região (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016).

A segunda era a demanda pela construção de uma nova abordagem para tratamento das questões fundiárias pelo governo federal. Nesse sentido, a principal estratégia concebida foi a realização de uma ampla mobilização nos municípios amazônicos na expectativa de que os eventuais ocupantes demandassem ao governo federal a regularização fundiária de suas posses (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016).

A terceira ideia era construir uma proposta que considerasse a heterogeneidade de situações fundiárias e socioambientais observadas nos estados amazônicos: i) Pará, Rondônia e Amazonas, que possuíam as maiores glebas públicas federais, eram focos de maior tensão e conflito fundiário e, portanto, concentravam as maiores demandas por uma intervenção governamental; ii) Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, onde a maior parte das terras se encontrava sob a jurisdição dos governos estaduais; iii) Amapá e Roraima, que estavam em processo de repasse das terras da União para os estados e que eram considerados, na época, a maior referência, do que não deveria ser feito do ponto de vista de repasse de terra da União pros estados; e, iv) Acre, que possui boa parte do seu território dentro da faixa de fronteira, tinha muitas áreas já destinadas e possuía uma gestão fundiária e ambiental melhor definida que demais estados amazônicos (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 10 dez. 2015).

Assim sendo, a proposta dessa coalizão possuía em seus princípios gerais a preocupação com a construção da estabilidade fundiária da Amazônia Legal, de modo que além do tratamento dos aspectos jurídicos da propriedade da terra, os ocupantes destas áreas pudessem conquistar os direitos e deveres conexos necessários ao controle da terra e a utilização dos recursos naturais nela inseridos.

No que se refere aos princípios específicos, a proposta dessa coalização era: garantir a segurança jurídica dos ocupantes de terras públicas federais na Amazônia Legal por meio da transformação da posse em propriedade jurídica da terra (BRASIL, 2009).

Para atingir esses princípios, a proposta dessa coalizão era simplificar ao máximo o marco normativo sobre o tema, de modo que o intervalo de tempo entre o cadastro e a entrega do título da terra fosse reduzido dos cinco anos, em média, para 120 dias⁹, sendo tudo realizado sob a coordenação da União.

⁹ De acordo com o diagnóstico que embasava essa proposta, a complexidade das normas em vigor tornava a regularização algo impossível de ser cumprido em um curto intervalo de tempo. Foram alegadas dificuldades como: i) a necessidade de vistoria do imóvel a ser regularizado; ii) a demanda por certificação da gleba e, portanto, dos remanescentes da área da qual o imóvel será destacado; iii) a obrigação de georreferenciamento com precisão de 50 cm da posse a ser regularizada; e, iv) a ênfase na verificação dos requisitos da legitimação de posses.

A partir dessa proposta, o MDA receberia a coordenação das iniciativas de ordenamento fundiário na Amazônia Legal, as quais teriam prioridade e celeridade, tanto no que se refere ao georreferenciamento de glebas públicas para titulação de posses quanto na doação de imóveis para que os municípios procedessem ações de regularização fundiária de áreas que já haviam perdido sua função rural. Para cuidar do ordenamento fundiário, propôs-se ainda a criação de uma diretoria específica no MDA e a requisição de servidores do setor de cadastro e cartografia do Incra. Além disso, todo o processo seria realizado em parceria com estados e municípios amazônicos, pois assim não haveria necessidade de despesas com a contratação de pessoal.

Havia também uma terceira coalizão de defesa, designada *agro-etno-sócio-ambiental* — formada por movimentos sociais vinculados a Via Campesina, organizações não governamentais socioambientalistas como o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), o Instituto Socioambiental (ISA) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), entidades de apoio e assessoria como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), pesquisadores acadêmicos, operadores do campo do direito e parlamentares. Estes atores não chegaram a elaborar uma proposta formal e também não foram envolvidos oficialmente na construção dessa política, mas ao questionarem o propósito das iniciativas de regularização que vinham sendo anunciadas pelo governo federal (Entrevista com ex-assessor de organização socioambiental, via *Skype*, 29 jul. 2016), ajudaram a fomentar um debate público em torno do tema e tiveram um papel destacado na qualificação das mudanças efetuadas no subsistema de políticas de ordenamento fundiário para a Amazônia Legal.

Os atores pertencentes a essa coalizão consideravam que embora a regularização fundiária fosse um elemento importante para a gestão territorial e ambiental da região amazônica, ela não poderia ser tratada como um objeto em si. Mas deveria ser uma ferramenta a serviço de uma estratégia maior de ordenamento territorial, a qual deveria levar em apreço as especificidades históricas, os gargalos institucionais existentes e as demandas das populações regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas as disputas de ideias e atores em torno da lei nº 11.952/2009, a qual instituiu uma ambiciosa política de ordenamento fundiário, que pretendia realizar a regularização

simplificada e célere de aproximadamente 67 milhões de hectares de terras devolutas localizadas na Amazônia Legal.

Partiu-se do argumento de que, durante o primeiro mandato de Lula, questões como a degradação ambiental e a insegurança jurídica naquela região foram incorporadas à agenda política do governo brasileiro. Apesar do acordo relativo à importância da gestão territorial no controle do desmatamento e na promoção do desenvolvimento regional, estabeleceu uma controvérsia paradigmática entre os distintos atores que tentavam influenciar o ordenamento fundiário da região amazônica. Dentre esses projetos, dois se destacaram: o da *coalizão patronal*, que defendeu o afastamento do Incra do processo de regularização de terras amazônicas e a substituição de grande parte dos elementos do sistema de regularização fundiária vigente; e o elaborado pela *coalizão da produção familiar rural*, que advogou ajustes no sistema de ordenamento fundiário em vigor, propondo a criação de uma estrutura híbrida para execução de um programa designado Terra Legal na Amazônia.

Embora essas duas propostas seguissem os mesmos princípios abstratos e gerais — a simplificação das regras e o aumento do tamanho das áreas passíveis de regularização fundiária —, os princípios específicos e os instrumentos previstos diferiam significativamente. Enquanto a proposta elaborada pela SAE preconizava a descentralização das ações de ordenamento fundiário, o projeto coordenado pelo MDA argumentava que a regularização fundiária deveria ocorrer sob a coordenação da União e com base em critérios destinados a promover a estabilidade jurídica das áreas regularizadas. Essas suas iniciativas propositivas, em conjunto, vieram compor o texto da MP nº 458/2009.

Cabe destacar, ainda, a atuação dos atores vinculados à *coalizão agro-etno-socio-ambiental*, cuja formulação relativa ao pluralismo jurídico — defendia a coexistência de múltiplos ordenamentos jurídicos — foi capturada pelos defensores das propostas de simplificação normativa e consolidação do mercado fundiário, ocasionando o revigoreamento do paradigma da propriedade privada nessa região.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Jeffrey C. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Johnathan (Orgs.). **Teoria social hoje**. [Trad. Gilson César Cardoso de Sousa]. São Paulo: Unesp, 1999, p. 23-89 (Biblioteca básica).

ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. **Regularização fundiária na Amazônia: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas**. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências

Humanas e Sociais, Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383 de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 fev. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf>>. Acesso em: 28 jul 2009.

_____. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Versão Final. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2006a. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/plano-br-163-sustentavelversao-publicacao-9-junho-2006.pdf>>. Acesso em: 28 jul 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Amazônia Sustentável (PAS): diagnóstico e estratégia**, v. 1. Brasília: MIN, 2003.

CAPANO, Giliberto; GALANTI, Maria Tullia. Brokers, entrepreneurs and leaders in policy dynamics: from individual actors to types of agency. Paper presented at the 2nd International Conference in Public Policy (ICPP), Milan, July 1-4, 2015. Disponível em: <<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434480512.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CGEE — Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Relatório Final do Contrato de Gestão MCT – CGEE**. Brasília: CGEE, 2008.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação, prática**. Bauru: Edipro, 1995.

HALL, Peter. Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policy making in Britain. **Comparative politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

KUHN, T.S. **A estrutura das revoluções científicas**. [Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira]. 9ed. São Paulo: Perspectiva, 2006 (Debates; 115).

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão Pinto. A questão fundiária na Amazônia **Estud. avançados**. vol.19 nº.54 São Paulo, p. 77-98, May/Aug. 2005 (Dossiê Amazônia Brasileira II). Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/04.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Dir.) **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.

_____. (Dir.). **Policy Change and Learning**. Boulder, Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaine. **Revue française de science politique**. V. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SUREL, Yves. **L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France: 1957-1993**. Paris: Harmattan, 1997.

_____. Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Dir.). **La construction du sens dans les politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1995, p. 125-151.

_____. L'integration europeenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.

TRECCANI, Girolamo Domênico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA/Iterpa, 2001.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: _____. **Ciência e política: duas vocações**. [Trad. Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota]. São Paulo: Cultrix, 2004, p. 17-52.