Interface gráfica do usuário, Texto, Aplicativo, chat ou mensagem de texto

Descrição gerada automaticamente

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Programa de Pós-Graduação em Governo, Desenvolvimento e Políticas Públicas

Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

GABRIELA BERBIGIER GONÇALVES

**Implementação do Cadastro Ambiental Rural em Territórios Tradicionais: o papel das percepções dos atores responsáveis**

Brasília

2022

Gabriela Berbigier Gonçalves

**Implementação do Cadastro Ambiental Rural em Territórios Tradicionais: o papel das percepções dos atores responsáveis**

Pesquisa apresentada para conclusão do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Governo, Desenvolvimento e Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gaetani

Brasília

2022

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

G635i Gonçalves, Gabriela Berbigier

Implementação do Cadastro Ambiental Rural em territórios tradicionais: o papel das percepções dos atores responsáveis / Gabriela Berbigier Gonçalves. -- Brasília: Enap, 2022.

145 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

Orientação: Prof.Dr. Francisco Gaetani.

1. Primeiro Setor. 2. Políticas Públicas. 3. Administração Rural. 4. Administração Pública Federal. 5. Comunidade – Povo Indígena. 6. Comunidade – Quilombos. I. Título. II. Gaetani, Francisco.

CDD 305.8981  
\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Gabriela Berbigier Gonçalves

**Implementação do Cadastro Ambiental Rural em Territórios Tradicionais: o papel das percepções dos atores responsáveis**

Pesquisa apresentada para conclusão do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública.

Defendida em 07 de março de 2022

Banca examinadora

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Prof. Me. Cristina Lemes Lopes

Brasília

2022

Aos meus pais, exemplos de integridade, inteligência e amor.

Às comunidades quilombolas de Pernambuco e Alagoas, que transformaram para sempre o meu trabalho e a minha vida.

**AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Francis e Anna Lúcia, responsáveis e amorosos, que proporcionaram as chances para a realização de todos os meus sonhos, sempre torcendo, acolhendo e fazendo tudo ser mais leve e possível. Ao meu marido Gabriel, pai do Leonel, exemplo de profissional, acadêmico, parceiro e em especial, de servidor público, agradeço pelo apoio e pela tranquilidade que me passou tantas vezes.

Aos diversos servidores, federais e estaduais, que se dedicam à agenda da regularização ambiental e à implementação do Cadastro Ambiental Rural com tanto entusiasmo e dedicação, e que me ensinaram tanto nesses 7 anos trabalhando em conjunto. Toda essa dissertação é fruto do interesse e do orgulho que sinto do trabalho dessas pessoas.

Ao meu orientador, Francisco Gaetani, agradeço pelas instruções, sugestões e em especial pela contribuição que ele mesmo deu à implementação do Cadastro Ambiental Rural. À minha amiga leal, conselheira e revisora Luiza, um alento e alegria em minha vida.

Minha gratidão e profunda admiração estão com as comunidades quilombolas de Pernambuco e Alagoas e os membros do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, que conheci durante dois anos de trabalho. Foram experiências profissionais e pessoais únicas que vivi ao lado dessas pessoas tão especiais, fundamentais para um Brasil mais justo e desenvolvido.

*“Uma geração vai, e outra geração vem;*

*porém a terra para sempre permanece.*

*E nasce o sol, e põe-se o sol,*

*e volta ao seu lugar donde nasceu.*

*O vento vai para o sul, e faz o seu giro*

*para o norte; continuamente vai girando*

*o vento, e volta fazendo seus circuitos.”*

*Eclesiastes 1, 4-6[[1]](#footnote-1).*

LISTA DE FIGURAS

|  |  |
| --- | --- |
| Figura 1 – Cadastros no CAR……………………………………….…………………...  Figura 2 – Número de cadastros de Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) por estado…...............................................................................................................  Figura 3 – Número de cadastros de imóveis rurais até 4 módulos fiscais por estado……………………...............................................................................................  Figura 4 – *Status* da implementação do CAR e do PRA pelos estados, 2020……………  Figura 5 – SICAR nas Unidades Federativas……………………………………………  Figura 6 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT I…………………………  Figura 7 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT II…………………………  Figura 8 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT III………………………...  Figura 9 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT IV………………………..  Figura 10 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT V……………………….  Figura 11 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT VI……………………….  Figura 12 – Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação…………………………………………………………………………. | 18  19  20  44  76  86  87  92  93  94  97  135 |

LISTA DE TABELAS

|  |  |
| --- | --- |
| **Tabela 1** – Projetos de cooperação internacional em fase de implementação sob gestão do SFB………………………………………………………………………………………. | 56 |
| **Tabela 2** – Órgãos estaduais competentes nas UFs…………………………………….. | 83 |

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ADCT** – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

**Amavi** – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí

**APP** – Área de Presenvação Permanente

**CAR** – Cadastro Ambiental Rural

**CAR-PCT** – Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais

**CDB** – Convenção de Diversidade Biológica

**CNPCT** – Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais

**CONAQ** – Comunidades Negras Rurais Quilombolas

**CRA** – Cotas de Reserva Ambiental

**CRA** – Cotas de Reserva Ambiental

**FATMA** – Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina

**FNDF** – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio

**GT CAR Quilombola** – Grupo de Trabalho CAR Quilombola

**IBCG** – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**ISA** – Instituto Socioambiental

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**PCT** – Povos e Comunidades Tradicionais

**PMA** – Programa Mais Ambiente

**PNAP** – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

**PPCDAm** – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

**PPG7** – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras

**PRA** – Programa de Regularização Ambiental

**Prodoeste** – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

**Pronaf** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**RL** – Reserva Legal

**RVN** – Remanescentes de Vegetação Nativa

**SFB** – Serviço Florestal Brasileiro

**Sicar** – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

**SISNAMA** – Sistema Nacional do Meio Ambiente

**SLAPR** – Sistema de Licenciamento em Propriedades Rurais

**SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

**SPU** – Secretaria do Patrimônio da União

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**TIs** – Terras Indígenas

**TNT** – The Nature Conservancy

**UFPR** – Universidade Federal do Paraná

**UR** – Uso Restrito

**RESUMO**

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei n° 12.651/2012, é um registro público eletrônico nacional obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A Lei nº12.651/2012 traz a garantia legal de assistência técnica e jurídica por parte do poder público para a inscrição dos territórios tradicionais e a obrigatoriedade do CAR para o acesso ao crédito rural e a outros benefícios. Além disso, há o potencial visto pelos movimentos sociais representativos desses segmentos a respeito da ferramenta do CAR. Entretanto, é baixo o número de territórios tradicionais inscritos no CAR em comparação aos pequenos imóveis rurais (até quatro módulos fiscais), embora sejam equiparados em obrigações, direitos e benefícios. Emerge, então, o questionamento sobre o porquê de a implementação do CAR – que é considerada um sucesso do ponto de vista dos cadastros dos pequenos imóveis rurais – ter gerado um número tão baixo de registros de territórios de povos e comunidades tradicionais. Neste trabalho é proposta a análise do papel das percepções dos gestores dos órgãos responsáveis nas unidades federativas diante da baixa efetividade da política do CAR em territórios tradicionais.

Palavras-chave: cadastro ambiental rural; implementação; territórios tradicionais; percepções; gestores.

**ABSTRACT**

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei n°12.651/2012, é um registro público eletrônico nacional obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Apesar da garantia legal de assistência técnica e jurídica para a inscrição desses territórios e da obrigatoriedade do CAR para o acesso ao crédito rural e a outros benefícios, considerando, ainda, o potencial visto pelos movimentos sociais representativos desses segmentos, é baixo o número de territórios tradicionais inscritos no CAR em comparação aos pequenos imóveis rurais (até quatro módulos fiscais), embora sejam equiparados em obrigações, direitos e benefícios. Emerge, então, o questionamento sobre o porquê de a implementação do CAR – que é considerada um sucesso do ponto de vista dos cadastros dos pequenos imóveis rurais – ter gerado um número tão baixo de registros de territórios de povos e comunidades tradicionais. Neste trabalho é proposta a análise do papel das percepções dos gestores dos órgãos responsáveis nas unidades federativas diante da baixa efetividade da política do CAR em territórios tradicionais.

Palavras-chave: cadastro ambiental rural; territórios tradicionais; percepções; implementação; gestores.

**SUMÁRIO**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **INTRODUÇÃO**……………………………………………………………..……….. | | **15** |
| **1.**  **1.1** | **CAPÍTULO INICIAL**………………………………………………………….  **Suporte teórico.**…………………………………………………………………. | **28**  **28** |
| **2.**  **2.1**  **2.2** | **O CAR**…………………………………………………………………………..  **A criação do CAR**………………………………………………………………  **O protagonismo das Unidades Federativas na implementação do CAR e o papel de coordenação do Governo Federal**…………………………………… | **37**  **37**  **42** |
| **3.**  **3.1**  **3.2**  **3.3** | **O CAR EM TERRITÓRIOS TRADICIONAIS**………………………………  **Características normativas – problema de origem**…………………………….  **A competência compartilhada de inscrição no CAR em territórios tradicionais**..  **A finalidade do CAR de territórios tradicionais**……………………………… | **46**  **46**  **52**  **57** |
| **4**  **4.1**  **4.2**  **4.3** | **OS ÓRGÃOS COMPETENTES NAS UNIDADES FEDERATIVAS**………  **A (re)produção de desigualdades sociais na perspectiva da implementação de políticas públicas**………………………………….……..  4.1.1 A teoria sistêmica e o tema da inclusão e exclusão……………………..  4.1.2 A desigualdade em uma perspectiva multidimensional e interseccional……  4.1.3 Processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas……..  **A implementação do Cadastro Ambiental Rural em Territórios Tradicionais** ……………………………………………...………………......  4.2.1 O modelo de governança estabelecido pelo Governo Federal junto às Unidades Federativas e a influência das ações federais…………………………...  **As principais dificuldades dos gestores do CAR relacionadas à inscrição de territórios tradicionais**………………………………………………………… | **61**  **61**  **61**  **63**  **65**  **70**  **70**  **82** |
| **5**  **5.1**  **5.2**  **5.3**  **5.4** | **O ACESSO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS AOS BENEFÍCIOS PREVISTOS NO CAR E NO CÓDIGO FLORESTAL E O PAPEL DA ATUAÇÃO DOS GESTORES NAS UNIDADES FEDERATIVAS**……...…….  **A percepção dos agentes públicos – formas de pensamento, comportamento e conduta**……………………………………………………………………….  **A percepção dos gestores estaduais sobre as populações tradicionais e a política de regularização Ambiental**……………………………………………  5.2.1 Caracterização dos gestores e ambiente de trabalho……………………….  **A relação com o cidadão-cliente e a avaliação de identidades sociais**…………  **O CAR em Territórios Tradicionais – as percepções sobre as ações de inscrição pelos gestores estaduais**……………………………………………… | **101**  **101**  **105**  **105**  **109**  **128** |
| **CONCLUSÃO**……………………………………………………………………….. | | **135** |
| **REFERÊNCIAS**………………………………………………………………... | | **142** |
|  | |  |

**INTRODUÇÃO**

As florestas tropicais representam aproximadamente 7% da área total de florestas no mundo e abrigam metade da biodiversidade mundial (RAVIKANTH *et al.*, 2000), sendo fundamentais na regulação do clima e para os diversos serviços ambientais. Dessa forma, a partir da década de 1970, o crescimento alarmante da taxa de desmatamento das florestas tropicais e os impactos na biodiversidade mundial e no equilíbrio climático passaram a ser uma preocupação mundial e tema predominante nas discussões ambientais e diplomáticas entre os países. Dentro dessa realidade, a conversão de áreas florestais para as atividades agropecuárias é elencada como a principal causa de desmatamento em todo o mundo. O Brasil conta atualmente com 54% dos remanescentes de sua vegetação nativa em áreas particulares (SPAROVEK *et al.*, 2015), aproximadamente 540 milhões de hectares de áreas privadas declaradas (SFB, 2021), o que torna estratégicos os mecanismos jurídicos de conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos em áreas sob domínio privado (RANIERI, 2004).

A história de ocupação e desenvolvimento do território nacional é marcada por um cenário de exploração predatória dos recursos naturais (RIBEIRO *et al.*, 2005). Isso gerou o desaparecimento de grande parte da cobertura vegetal original do Brasil, não poupando áreas de especial proteção ambiental estabelecidas pelos diferentes ordenamentos jurídicos brasileiros ao longo de sua história (HIRAKURI, 2003).

O Brasil já possuiu diversos marcos legais para regular o uso dos recursos florestais (SCHENKEL; MEDEIROS, 2016). Ao longo do tempo, a legislação foi sendo modificada ou aprimorada, com o estabelecimento de áreas protegidas, tanto nas áreas de domínio público quanto nas de domínio privado, ordenando as atividades humanas que impactam as formações florestais. Ou seja, a lei estabelece limites para atividades econômicas e níveis de proteção que delimitam o uso e ocupação de solos específicos (SOUZA *et al*., 2019).

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa, Lei nº 12.651, de 5 de maio de 2012, também conhecida como novo Código Florestal[[2]](#footnote-2), é um dos mais importantes marcos normativos da história da legislação ambiental do país. Dessa forma, configura-se como o marco legal que orienta as ações destinadas à proteção da vegetação nativa, com incentivos à produção agropecuária sustentável. Além disso, estabeleceu instrumentos, mecanismos e programas para gestão de florestas públicas e privadas após anos de intensos debates no Congresso Nacional.

A partir do Código Florestal, para todos os imóveis rurais do país foram estabelecidos critérios de utilização do solo, instituindo diferentes categorias de áreas, como de preservação permanente (APP), reserva legal (RL), uso restrito (UR), consolidadas – de uso alternativo do solo – e remanescentes de vegetação nativa (RVN).

De acordo com a atual legislação, as APP são áreas protegidas que podem ser cobertas ou não por vegetação nativa, tendo como funções preservar os recursos naturais e a paisagem, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. A RL tem a função de assegurar o uso econômico dos recursos florestais de modo sustentável, auxiliando na conservação e na reabilitação dos recursos naturais. Já as áreas consolidadas caracterizam-se como aquelas com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, bem como espaços de uso mais intensivo dos recursos naturais que configuram uso alternativo do solo, ou seja, áreas em que ocorreu a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como as atividades agropecuárias. Com isso, têm-se os critérios técnicos para planejamento econômico e ambiental dos imóveis rurais (SAVIAN *et al* 2014).

O texto original da Lei nº 4.771[[3]](#footnote-3), de 15 de setembro de 1965, que substituiu o Código Florestal estabelecido pelo Decreto nº 23.793/34, determinava a obrigação de manutenção de porcentagens específicas da área de propriedades e posses rurais com vegetação nativa na Amazônia e de nas demais regiões, prevendo a obrigação de recuperação de passivos já existentes.

Entre as inovações da Lei nº 12.651/2012 estão as alterações das métricas dos principais instrumentos do referido normativo anterior, como as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, a criação do conceito de área rural consolidada, a criação do Cadastro Ambiental Rural e a descentralização para as Unidades Federativas (UFs) de sua gestão e monitoramento.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), é um registro público eletrônico nacional obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A obrigatoriedade de inscrição dos imóveis rurais do país no CAR inclui áreas e territórios de uso coletivo titulados ou concedidos a povos ou comunidades tradicionais e imóveis rurais do Programa de Reforma Agrária, caracterizados como assentamentos, independentemente da forma de titulação e exploração da propriedade.

Desde o lançamento da plataforma do CAR, em 2014, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) reúne as informações ambientais declaradas pelos proprietários/possuidores de imóveis rurais, representando um avanço na forma de analisar o cumprimento da legislação, anteriormente realizada por meios analógicos (LAUDARES, SILVA e BORGES, 2014). Após a declaração pelos proprietários/possuidores, os cadastros são passíveis de análise pelos órgãos competentes. As informações disponíveis no CAR passaram a possibilitar o monitoramento da cobertura florestal ao nível de propriedade ou posse rural (SCHWAIDA *et al*., 2018).

Conforme determina o art. 29, § 1º, da comentada Lei nº 12.651/2012, a inscrição dos imóveis rurais no CAR deve ser requerida junto ao órgão ambiental estadual ou municipal, ambos competentes para a análise dos cadastros e aprovação da localização da Reserva Legal desses imóveis. Para gerenciamento das informações ambientais dos imóveis rurais declarados no CAR, foi criado, no âmbito federal, o SICAR, que corresponde a uma plataforma de base de dados na qual são cadastradas e registradas todas as informações do CAR do país. Conforme dispõe o art. 3º do Decreto nº 7.830/2012[[4]](#footnote-4), os objetivos específicos do SICAR são: receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos; cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às áreas de APP, às áreas de UR, às áreas consolidadas e às RL; monitorar a manutenção, recomposição, regeneração, compensação e supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas APP, UR, e RL, no interior dos imóveis rurais; promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e da conservação ambiental no território nacional; e disponibilizar na *Internet* informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), criado pela Lei nº 11.284/2006[[5]](#footnote-5), passou a compor a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a partir da Lei nº 13.844/2019[[6]](#footnote-6) e tem como missão promover o uso econômico e sustentável das florestas brasileiras, com vistas a integrar o desenvolvimento de base florestal na agenda econômica e estratégica do país, é responsável pela coordenação nacional do CAR.

Apesar da competência de inscrição e análise do CAR ser das Unidades Federativas, o art. 48 do Decreto nº 10.253[[7]](#footnote-7), de 20 de fevereiro de 2020, estabelece as competências do SFB, entre elas: gerir o SICAR, interligado ao Sistema Nacional de Informações Florestais; coordenar o CAR no âmbito federal e apoiar a sua implementação nas unidades federativas; e apoiar e acompanhar tecnicamente a implementação dos Programas de Regularização Ambiental – PRA.

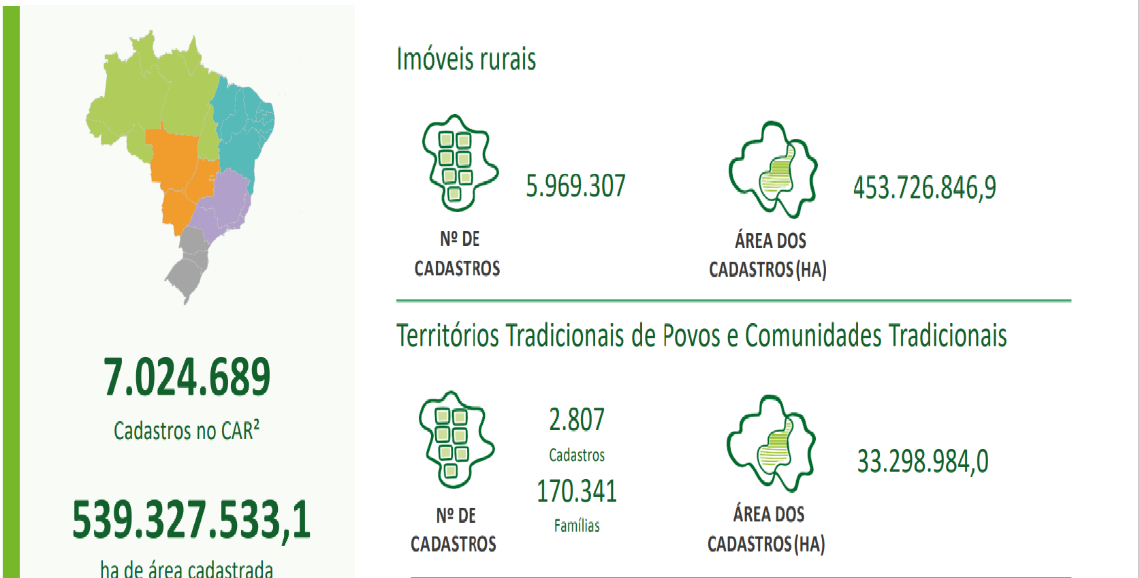
Portanto, o SFB é responsável por coordenar o CAR no âmbito federal e apoiar a sua implementação nas unidades federativas, além de gerir o SICAR.

Como principal desafio à implementação da Lei nº 12.651/2012, pode ser destacada a capacidade estatal (do Governo Federal e das Unidades Federativas) de viabilizar a implementação da lei. Isso se refere tanto ao cumprimento dos prazos e à regulamentação das lacunas legais ainda existentes quanto à infraestrutura técnica/operacional disponível para o monitoramento, a restauração e a compensação dos passivos e à capacidade de operacionalização e implementação de novos instrumentos, como o CAR.

Atualmente, quase 10 anos após a publicação da lei que reformulou o Código Florestal, existem mais de 7 milhões de imóveis rurais registrados no SICAR, incluindo os beneficiários da reforma agrária e as famílias de comunidades tradicionais, totalizando 539 milhões de hectares, de acordo com dados do Boletim do CAR, publicado pelo Serviço Florestal Brasileiro em abril de 2021 (SFB, 2021).

A implantação da etapa de inscrição no CAR transformou a realidade e as formas de condução do monitoramento da vegetação nativa e da aprovação das áreas de reserva legal de imóveis rurais, possibilitando alcance inédito de atuação do Poder Público em um país como o Brasil, que possui dimensões continentais, particularidades regionais e áreas de difícil acesso.

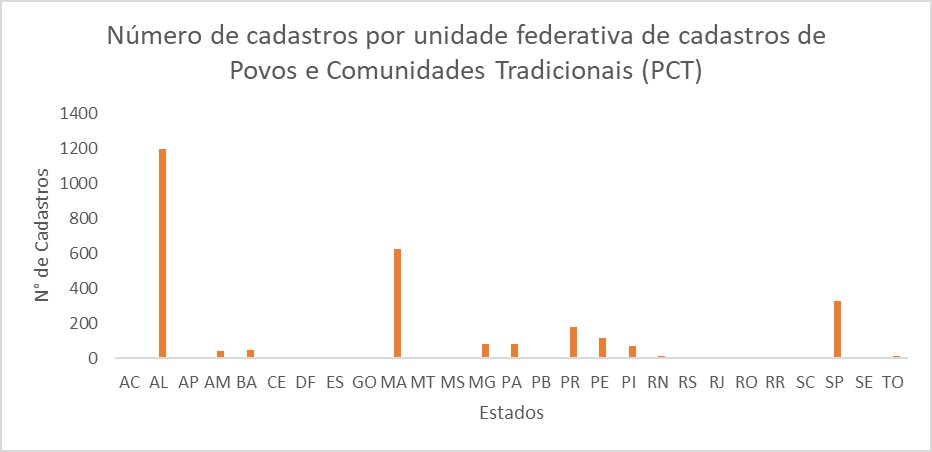
Figura 1 – Cadastros no CAR



Fonte: Boletim SICAR – SFB, 2021.

Ainda de acordo com referidos dados do SICAR (SFB, 2021), até 31 de dezembro de 2020, existiam 2.807 cadastros de territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais registrados no SICAR, com aproximadamente 170.341 mil famílias de beneficiários e 33.298.984 milhões de hectares (SFB, 2021). Esse número, no entanto, parece não refletir uma quantidade significativa de cadastros, uma vez que, de acordo com dados oficiais, existem: 896 mil indígenas (IBGE, 2010); 12.906 famílias quilombolas em 210 territórios titulados (INCRA, 2018); 3.271 comunidades certificadas (Fundação Cultural Palmares, 2019); 56.903 famílias em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (ICMBio, 2016); 123.390 extrativistas residentes em Projetos de Assentamento Florestal, Projetos Agroextrativistas e Projetos de Desenvolvimento Sustentável (INCRA, 2016); e 58.417 ribeirinhos em territórios beneficiados pelo Termos de Autorização de Uso Sustentável (SPU, 2016).

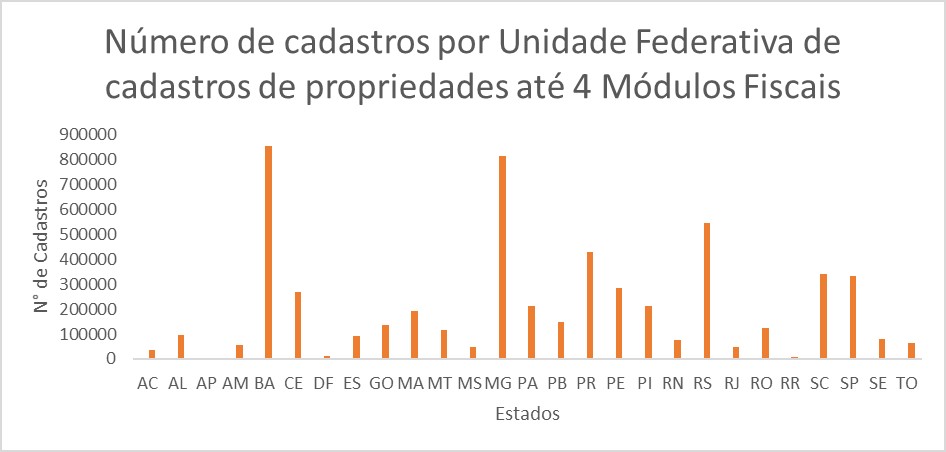
Figura 2 – Número de cadastros de Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) por estado



Fonte: Dados SICAR até 31 de dezembro de 2021.

Apesar da garantia legal de assistência técnica e jurídica por parte do poder público para a inscrição desses territórios, da obrigatoriedade do CAR para o acesso ao crédito rural e a outros benefícios e do potencial visto pelos movimentos sociais representativos desses segmentos, é baixo o número de territórios tradicionais inscritos no CAR, em comparação aos imóveis de até quatro módulos fiscais (pequenos imóveis rurais), equiparados em obrigações, direitos e benefícios.

Figura 3 – Número de cadastros de imóveis rurais até 4 módulos fiscais por estado



Fonte: Dados SICAR até 31/12/2021.

De acordo com o Decreto n° 6.040[[8]](#footnote-8), de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos povos e comunidades tradicionais, são considerados povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. A mesma legislação estabelece o conceito de territórios tradicionais: espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, o que dispõem, respectivamente, os [artigos 231 da Constituição](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#cfart231) Brasileira de 1988 e [68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#dtart68) e demais regulamentações.

A estimativa do professor Dr. Alfredo Wagner considera que povos e comunidades tradicionais somam 25 milhões de pessoas e ocupam 1/4 do território nacional (WAGNER, 2010). Portanto, devido ao pequeno número de cadastros de territórios tradicionais já realizados e à responsabilidade legal do Estado em apoiar o cadastramento desse público, nos últimos anos ampliou-se a discussão sobre o acesso à ferramenta CAR, o seu aprimoramento e a execução de projetos de inclusão desses territórios que atendam as especificidades de tal público.

Atualmente, estão mapeados pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais no território brasileiro. Instituído em 2016, pelo Decreto nº 8.750[[9]](#footnote-9), de 9 de maio de 2016, o CNPCT é coordenado atualmente pelo Ministério do Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, tratando-se de instância colegiada de participação social, com caráter deliberativo e consultivo, composto oficialmente por órgãos da administração pública e entidades, instituições e movimentos representativos de povos e comunidades tradicionais. Entre os membros da sociedade civil do CNPCT estão representantes de povos indígenas, comunidades quilombolas, povos ciganos, povos e comunidades de terreiro e de matriz africana, faxinalenses, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades pantaneiras, pescadores e pescadoras artesanais, caiçaras, extrativistas, povos pomeranos, retireiros do Araguaia, comunidades de fundo e fecho de pasto e comunidades extrativistas do cerrado.

Tal diversidade sociocultural apresenta desafios para a implementação de políticas públicas de cunho ambiental e fundiário. A regularização ambiental dos territórios tradicionais e as regras estabelecidas pela lei florestal, por exemplo, esbarram muitas vezes nas especificidades do uso do território nesses diversos segmentos. As características de uso e ocupação do território e o manejo dos recursos naturais, visando principalmente à subsistência, muitas vezes entram em choque com as legislações ambientais que definem espaços de proteção com regimes de uso muito restritos em áreas tradicionalmente ocupadas e manejadas. Os faxinalenses, por exemplo, apresentam uma diversidade de configurações territoriais e áreas de uso comum para a criação de animais, áreas de moradia e roças familiares. Dessa forma, o processo de regularização ambiental, ao exigir áreas de RL e APP, pode provocar o fracionamento dos territórios de faxinais e ir de encontro ao direito do uso tradicional do seu território. Uma das reivindicações mais frequentes entre todos os segmentos são categorias menos restritivas de legislação ambiental, que respeitem seus modos de vida tradicionais (SIQUEIRA *et al*, 2017).

Outro desafio diz respeito a como o processo de regularização ambiental estabelecido consegue incluir os territórios de povos e comunidades tradicionais sem ferir outros direitos desses territórios. Além disso, questiona-se como inclui-los em projetos específicos de cadastramento no CAR, adaptados às realidades desses segmentos. Ou seja, o processo de regularização ambiental deve dialogar com os direitos territoriais e fundiários diferenciados desses territórios, para além e em conjunto com a Lei n° 12.651/2012. Na Carta Final do evento “Povos e Comunidades Tradicionais e o Cadastro Ambiental Rural”, escrita pelos povos e comunidades tradicionais do Paraná e de Santa Catarina – realizado em Curitiba/PR, na Universidade Federal do Paraná (UFPR) –, os representantes afirmam que o processo de regularização ambiental foi feito de “cima para baixo, atropelando nossa voz e nossos costumes” (GONÇALVES *et al*., 2018).

Eles reconhecem o instrumento do CAR por um potencial ferramenta de reconhecimento de práticas sustentáveis e da biodiversidade de seus territórios, entretanto, reclamam a falta de consulta prévia, livre e informada durante o processo de realização do CAR. Além disso, os representantes reivindicam a participação dos povos e comunidades em todas as fases do processo de regularização ambiental, de forma a evitar restrições injustas e pressões sobre seus territórios. Na “Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre CAR em Territórios Tradicionais”, apresentada por representantes do CNPCT durante o 1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR – realizado pelo SFB em Brasília/DF entre os dias 19 e 20 de outubro de 2017 –, é afirmado que o processo de regularização ambiental e o processo de criação do CAR não atenderam os princípios contidos nos dispositivos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo estado brasileiro pelo Decreto n° 5.051, de 19 de abril de 2014. A Convenção 169 garante às populações indígenas e tribais o direito de serem consultados, de forma livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos (GONÇALVES *et al*., 2018).

O controle social da política pública realizado pelos movimentos sociais representativos de povos e comunidades tradicionais e a discussão dentro dos Grupos de Trabalho CAR Quilombola e CAR PCT, sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) entre os anos de 2017 e 2018, criaram à época um espaço técnico de discussão do processo de regularização ambiental de territórios tradicionais e mapearam alguns dos desafios da implementação das ações de regularização ambiental, em especial a inscrição no CAR, para esses territórios, como a necessidade de ampliar o diálogo com os órgãos responsáveis nas unidades federativas, de forma a alargar a presença dos territórios tradicionais no CAR e vencer o passivo do pequeno número deles já registrado.

Há uma expectativa de que a inscriçãodos territórios tradicionais no CAR possa ir além de um diagnóstico ambiental, visando à proteção, à recuperação, ao uso sustentável e ao manejo de recursos naturais. Os movimentos sociais representativos desses segmentos apontam o CAR como um possível instrumento de reconhecimento e visibilidade dos territórios tradicionais, de suas áreas conservadas e de sua sociobiodiversidade, como apontam a Carta Aberta das Comunidades Quilombolas do Pará, com propostas de realização de CAR em seus Territórios (MALUNGU, 2018); a Nota Técnica do Instituto Socioambiental a respeito do CAR em Territórios Quilombolas (ISA, 2017); e as Orientações Mínimas a serem consideradas em um processo de consulta livre, prévia e informada, no âmbito da inclusão dos Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais no CAR, elaborado pelo Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (ISA, 2017). Trata-se de documentos, produzidos pelos representantes desses segmentos, que evidenciam as expectativas sobre o CAR e as dificuldades encontradas para a inscrição desses territórios, em especial junto aos órgãos competentes.

Percebe-se, também, nesses documentos que há um entendimento por parte dos movimentos representativos de que a visibilidade, os números e as informações georreferenciadas gerados pelo CAR poderiam ser um passo importante em direção ao acesso às políticas públicas que tenham por objetivo a proteção de ameaças externas e a melhoria da qualidade de vida de povos e comunidades tradicionais.

O Grupo de Trabalho CAR Quilombola (GT CAR Quilombola), sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente durante o ano de 2017, foi criado a partir da solicitação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) durante o Seminário “Cadastro Ambiental Rural em Territórios Quilombolas”[[10]](#footnote-10), realizado pela CONAQ e pelo Instituto Socioambiental (ISA) em Brasília em novembro de 2016. O GT CAR Quilombola criou um lugar de articulação política para as demandas a respeito da regularização ambiental desses territórios, que incluíam questões relativas também a temas adjacentes ao CAR, como regularização fundiária, transparência das informações, oportunidade de visibilidade e reconhecimento dos territórios e questões relativas ao acesso do território, aos recursos naturais e a outras políticas públicas. As discussões dentro do GT CAR Quilombola criaram a oportunidade política para expandir a questão para os outros segmentos de povos e comunidades tradicionais. A partir desse momento, dentro do âmbito do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, foi instituído, ainda em 2017, o GT CAR PCT. Portanto, primeiro a CONAQ e depois o CNPCT conseguiram instalar um espaço para o controle social da política do CAR, de forma a estruturar uma agenda contínua tanto para as questões relativas a melhorias de sistema, integração e capacitação quanto para articulação com os gestores do SICAR nos estados e no Governo Federal (GONÇALVES *et al*., 2018).

Devido à obrigatoriedade do CAR para acesso a crédito e outros benefícios, além da garantia legal de apoio técnico e jurídico por parte do Estado para realização do CAR desses territórios, esse instrumento tem potencial de geração de dados e conhecimento, podendo trazer números e informações inéditos sobre esses territórios, além dos benefícios garantidos pela Lei nº 12.651/2012.

Entre os benefícios do CAR para os proprietários/possuidores estão o acesso aos Programas de Regularização Ambiental (PRA), o que possibilita a suspensão de sanções em função de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em APP, de RL e de UR cometidas até o dia 22 de julho 2008; o acesso ao mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRA); as certificações de mercado e programas de Pagamento por Serviços Ambientais; a obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado; e a isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos. Além disso, o CAR é instrumento de planejamento ambiental e econômico do imóvel rural e possível subsídio a políticas, programas e projetos governamentais e não governamentais de gestão e uso do território. Destaca-se que apenas os proprietários e possuidores inscritos no CAR até 31 de dezembro de 2020 têm o direito de aderir ao PRA e regularizar os passivos nas áreas rurais consolidadas em APP e RL pelas regras mais flexíveis do Código Florestal de 2012, o que atualmente inclui os territórios tradicionais.

Para os órgãos competentes pela gestão do CAR nos Estados e Distrito Federal, o cadastro poderá contribuir para facilitar o monitoramento da vegetação nativa, subsidiar o licenciamento ambiental rural dos imóveis, auxiliar o planejamento de políticas públicas e melhorar a gestão ambiental no âmbito rural.

Portanto, o contexto é do CAR não apenas como imposição legal, mas também uma oportunidade de visibilidade e reconhecimento para esses territórios. Emerge, então, o questionamento sobre o porquê de a implementação do CAR – que é considerada um sucesso do ponto de vista dos cadastros dos pequenos produtores rurais brasileiros – ter gerado um número tão baixo de registros de territórios de povos e comunidades tradicionais.

Entre as principais reivindicações dos movimentos representativos está uma maior articulação e maior envolvimento junto aos órgãos competentes pelo CAR nas unidades federativas, de forma que esses territórios sejam incluídos em projetos de apoio a inscrição no cadastro, recebam informações de forma qualificada e possam participar ativamente do processo de regularização ambiental.

A hipótese desta dissertação é de que os gestores do CAR, em especial nas unidades federativas, consideram os territórios tradicionais como não usuários da política pública do CAR, o que pode ser resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos e de percepções compartilhadas pelos gestores, o que teria contribuído para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no cadastro. Isso configuraria evidência de que os processos de implementação de políticas públicas acabam causando ou fortalecendo exclusões.

O processo de implementação é influenciado pelas características e pelo conteúdo do planejamento, bem como pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais, mas também por ideias, valores e concepções de mundo dos atores implementadores. Dessa forma, as percepções dos gestores do CAR nas unidades federativas a respeito das populações tradicionais e seus territórios seriam fatores fundamentais para entender a baixa implementação da política de regularização ambiental nessas áreas. Para esta pesquisa, consideram-se gestores do CAR nas unidades federativas os servidores (efetivos ou comissionados) responsáveis pela seleção e gestão de projetos de inscrição e análise do CAR, tomadores de decisão de nível estratégico e operacional.

Basicamente, a execução do CAR envolve, primordialmente, dois atores: o proprietário/possuidor do imóvel rural, os povos tradicionais e os assentados da reforma agrária, e o órgão público estadual competente. Para além disso, destaca-se um terceiro ator: a estrutura federal de coordenação da implementação do CAR, inicialmente liderada pelo MMA Ambiente e posteriormente delegado ao SFB.

As ações diretas de apoio ao cadastramento de pequenos imóveis rurais (de até quatro módulos fiscais), dos assentamentos e dos territórios tradicionais estão previstas na legislação. Ocorreram ações de mobilização dos produtores para a inscrição e realizou-se assessoria direta aos pequenos imóveis em todos os estados e no Distrito Federal. Após a criação do SICAR, grande parte dos órgãos estaduais estabeleceu articulações com municípios, sindicatos rurais e órgãos de assistência técnica e extensão rural, de forma a alcançar maior capilaridade. Entretanto, até 2019 apenas 15 estados desenvolveram algum tipo de ação para a inscrição dos diferentes segmentos tradicionais, com baixa efetividade (VALDIONES, A. P. *et al*. 2019).

Para esta investigação, foi utilizado o conceito de percepção estabelecido no campo da Psicologia Social. Esta é uma área de conhecimento que busca compreender os efeitos da interação entre o indivíduo e o ambiente social em que ele se encontra, de acordo com o qual se constitui. Para Rodrigues (1999, p.150), percepção é compreendida como um processo que vai desde a recepção de um estímulo físico pelos órgãos dos sentidos (biologia) até a atribuição de significado ao estímulo (processo cognitivo ou psicológico). Ela é também o recurso com o qual o sujeito seleciona, organiza e interpreta informações disponíveis ao seu redor, para, em seguida, construir uma relação com o mundo (RODRIGUES, 1999, p. 150).

Em nível coletivo, os estudos de Pisani (1996, p.32) discorrem sobre o conceito de Percepção Social, que estaria relacionado à capacidade que um indivíduo tem de julgar o outro com certa precisão, bem como à atribuição de características subjetivas às pessoas, tendo como critério a avaliação das circunstâncias ambientais. Entretanto, ainda segundo o autor, vale ressaltar que a percepção é diretamente afetada pelo estado do indivíduo diante de necessidades e sentimentos, bem como pelo seu histórico de socialização e exposição a contingências sociais e educacionais formais e informais, a essa influência se dá o nome de processo cognitivo (PISANI, 1996, p.32).

O processo cognitivo possibilita a organização e o desenvolvimento de impressões e opiniões sobre si, sobre o mundo e sobre uma conjuntura social. Informações, valores e sentimentos vão sendo adquiridos ao longo da história de um indivíduo e passam a inclinar suas atitudes e decisões frente aos objetos e às outras pessoas. Não importando se positivas ou negativas, as atitudes e decisões são determinadas por três componentes: cognição, afeto e comportamento (RODRIGUES, 1999, p. 150). Esses elementos respondem respectivamente às questões “o que penso de algo?”, “como me sinto em relação a algo?” e “como me comporto diante de algo?”.

Desse modo, o processo cognitivo descrito motiva a formação de estereótipos e generalizações sobre um grupo a partir de uma determinada característica, o que favorece a ocorrência de equívocos na percepção social, uma vez que frequentemente são gerados entendimentos incompatíveis com a realidade (PISANI, 1996). As atitudes que uma pessoa adota em determinada situação é, portanto, determinada em grande parte pela sua percepção sobre aquele ou aquilo com que se depara. Essas atitudes são passíveis de mudança, como defende Pisani (1996, p. 34), mediante coações sociais, novas informações, interesses pessoais ou necessidades.

Portanto, a pergunta central deste trabalho é: as percepções dos gestores dos órgãos responsáveis influenciaram na baixa efetividade da política do CAR em territórios tradicionais?

O Capítulo inicial fundamenta a pesquisa, apresentando os referenciais teóricos que norteiam as análises propostas.

O Capítulo 2 *– O CAR –* descreve a história e os precedentes de criação do cadastro, parte do processo de implementação junto as unidades federativas e os arranjos institucionais e políticos que permitiram o volume de inscrições, em especial de imóveis até 4 módulos fiscais, aos quais os territórios tradicionais são equiparados em benefícios e obrigações.

O Capítulo 3 – *O CAR em Territórios Tradicionais –* apresenta o diagnóstico da implementação do CAR em territórios tradicionais; a análise da realidade normativa, institucional e contextual de implementação do CAR em territórios tradicionais; e os percursos de articulação entre os movimentos representativos e os órgãos responsáveis.

O Capítulo 4 – *Os órgãos competentes nas Unidades Federativas* – apresenta os arranjos, atores envolvidos e as principais dificuldades dos gestores do CAR relacionadas à inscrição de territórios tradicionais.

O Capítulo 5 – *O acesso dos territórios tradicionais aos benefícios previstos no CAR e no Código Florestal e o papel da atuação dos gestores nas unidades federativas –* apresenta os resultados das ações de pesquisa relacionadas as percepções dos gestores do CAR em relação a populações tradicionais e seus territórios na política de regularização ambiental

Ao final, é apresenta a conclusão do trabalho, a partir dos objetivos de pesquisa.

Para a realização desta investigação, foi preciso:

* Mapear possíveis percepções dos gestores do CAR nas unidades federativas em relação a populações tradicionais e seus territórios na política de regularização ambiental;
* Identificar as principais dificuldades dos gestores dos CAR nas unidades federativas relacionadas à inscrição de territórios tradicionais no CAR;
* Verificar a influência das ações do Governo Federal no apoio aos órgãos gestores do CAR para a realização do cadastro dos territórios tradicionais;
* Mapear os caminhos possíveis para alavancar o acesso dos territórios tradicionais aos benefícios previstos no CAR e no Código Florestal, de acordo com a opinião dos gestores nas unidades federativas.

1. CAPÍTULO INICIAL

1.1 Suporte Teórico

As políticas públicas e os projetos desenvolvidos pelo governo provocam duas emoções: entusiasmo inicial com a formulação ou reformulação das políticas e decepção com os resultados concretos alcançados. A avaliação de políticas públicas permite a produção de conhecimentos sobre melhor desenho e formulação, seu aprimoramento e geração de resultados. Trata-se de etapa fundamental devido ao constante processo de complexificação da sociedade e das demandas do Estado (LIMA e D’ASCENZI, 2013).

Os métodos qualitativos tratam da formulação de descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitem explicar os resultados alcançados a partir da análise das características e circunstâncias da implementação. São levadas em consideração a natureza complexa da organização social, variáveis como incentivos institucionais e organizacionais, plano de valores, percepções e práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos que executam políticas ou que são afetados por elas.

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras. Os trabalhos concentram-se na definição de variáveis que expliquem o sucesso ou o fracasso da implementação de políticas públicas.

Dessa forma, os estudos sobre implementação de políticas públicas constituem-se como campo de análise de políticas públicas, que trata do momento específico da materialização ou concretização das políticas. O pressuposto é a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo com diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Trata-se de um instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (SOUZA, 2003).

Duas abordagens são hegemônicas na literatura sobre implementação de políticas públicas: a primeira com foco na análise do processo de formulação da política pública e a segunda com ênfase nos elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, tomando como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. Lima e D’Ascenzi (2013) propõem um modelo analítico para o processo de implementação de políticas públicas baseado na integração entre as variáveis centrais daqueles modelos e as ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores. Os elementos dos contextos locais de ação e as representações e valores dos atores influenciam a execução das políticas públicas, pois moldam a compreensão sobre o problema social e sobre a forma de confrontá-lo.

O fracasso ou sucesso do processo de implementação é sempre julgado com base no grau de alcance dos objetivos definidos. Em geral, quatro tipos de variáveis são apontados na literatura como influenciadores do êxito do processo de implementação: natureza do problema alvo; normativas; variáveis contextuais; e organização do aparato administrativo.

Entretanto, de acordo com os autores, tanto as observações casuais quanto as sistemáticas apontam que os resultados das políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis. É preciso levar em consideração a multiplicidade de atores de diferentes tipos de organizações com interesses diversos, que são agregados para operar uma determinada política, e o fato de que esses atores interagem em uma trajetória de pontos de decisão nos quais suas perspectivas se expressam.

A discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser até desejável, uma vez que esses atores possuem conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (*bottom up* ou desenho retrospectivo). A política é transformada à medida que é executada e a implementação é um processo interativo de formulação, implementação e reformulação. Além disso, os objetivos dos serviços públicos tendem a ser vagos, conflitantes e ambíguos, representando algumas vezes horizontes desejáveis e não alvos fixos. Os aspectos culturais que são mediadores e necessários ao entendimento da implementação da política pública. A interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e suas condições materiais, e a partir dessa interação se faz a política pública de fato (LIMA e D’ASCENZI, 2013).

Devem ser considerados também os seguintes fatores: as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, os valores e as concepções de mundo dos indivíduos. Portanto, os objetivos definidos, os atores envolvidos e seus papéis e o fluxo da alocação de recursos são elementos que criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação. Diante disso, é necessário verificar as formas de divulgação e convencimento utilizadas para gerar conformidade com esse projeto. Os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer, além do fato de os recursos afetarem a interpretação do plano e sua implementação.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser divididos em quatro gerações. Inicialmente, ainda na década de 1970, o objetivo era analisar e interpretar o que acontecia quando as políticas públicas eram colocadas em prática que gerava resultados não estipulados ou previstos, com foco em questões normativas e no ideal democrático de funcionamento do Estado. Dessa forma, as decisões da burocracia durante a implementação poderiam alterar os objetivos e tarefas desenhados pelos membros de Estado democraticamente eleito e isso comprometeria a própria democracia. Em suma, o objetivo era analisar o processo de implementação de cima para baixo, chamada análise *top down* de implementação, buscando os erros encontrar e sanar os erros de implementação (LOTTA, 2019).

Posteriormente, nos anos 1970 e 1980, desenvolveu-se uma vertente analítica conhecida como *bottom up*, em que os autores defendem que a implementação não é falha. Nessa perspectiva analítica, as políticas públicas são, em suas diferentes fases, processos contínuos de tomada de decisões e nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Dessa forma, a abordagem teórica e metodológica do *bottom up* está preocupada em analisar os fatos como eles acontecem, sem preocupação com a legitimidade ou conformidade e sim o processo e a performance (LOTTA, 2019).

Essa perspectiva analítica, influenciada por pesquisas de estudos organizacionais e da Sociologia, começam a destacar o papel dos atores envolvidos na implementação, que posteriormente são denominados de *street-level* *bureaucrats* – burocratas de nível de rua. Tais estudos reforçam a ideia dos diferentes processos decisórios que acontecem durante a fase de implementação e a importância de compreender como se comportam os burocratas para a análise de políticas públicas (LOTTA, 2019).

A partir dos anos 1990, a terceira geração de estudos propõe modelos sintéticos de análise da implementação de forma a sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados. Essa é a quarta geração de estudos sobre implementação, que se caracteriza por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por uma influência maior de outros campos de estudos, como a Sociologia, nas análises de implementação. A quarta geração também é marcada pelos novos modelos de ação estatal, em especial as ideias de governança, instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, processos multiníveis, coordenação, capacidades estatais e novos temas frutos da complexificação das políticas públicas e do papel do Estado (LOTTA, 2019).

Na análise da influência da implementação de políticas públicas em processos de inclusão e exclusão social destaca-se a literatura do sociólogo alemão Niklas Luhmann. Sua teoria sistêmica sobre a interação entre burocratas de nível de rua e público trata de forma multidimensional o tema da inclusão e da exclusão. Nessa perspectiva, não há, na sociedade moderna, uma estrutura social unitária de desigualdade, que organiza as chances de inclusão e exclusão social dos indivíduos. Dessa forma, as organizações e as interações são dois tipos distintos de sistemas sociais, que produzem estruturas e critérios de inclusão e exclusão, influenciadas por outros sistemas sociais. Portanto, as organizações e agentes implementadores de políticas, como sistemas sociais específicos, produzem efeitos nos processos de inclusão e exclusão social (LOTTA e PIRES, 2018).

O campo de estudos de implementação de políticas públicas e burocracia traz reflexões pouco exploradas que podem ajudar a explorar elementos relativos às desigualdades (LOTTA, 2021).

O objetivo do presente trabalho é avaliar se as percepções dos gestores dos órgãos responsáveis nas unidades federativas a respeito das populações tradicionais e seus territórios relacionados a política de regularização ambiental influenciou baixo número de inscrições desses territórios no CAR.

O conceito de percepção utilizado será o estabelecido no campo da Psicologia Social, que o determina como um processo que vai desde a recepção do estímulo pelos órgãos dos sentidos até a atribuição de significado ao estímulo (BOCK, 1999). Dessa forma, a percepção social está relacionada ao grau de exatidão que temos ao julgar o outro e à forma como atribuímos características ao outro, a partir das circunstâncias ambientais em que o comportamento foi observado, o que pode tornar a percepção enganosa ou menos precisa, a partir de crenças a respeito de como determinados traços se conjugam (PISANI, 1996).

A hipótese desta dissertação é de que os gestores do CAR, em especial nas unidades federativas, consideram os territórios tradicionais como não usuários da política pública do CAR, resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos e de percepções compartilhadas pelos gestores, o que contribuiu para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no CAR. Isso evidencia como os processos de implementação de políticas públicas acabam causando ou fortalecendo exclusões e desigualdades.

Dessa forma, é necessário que se entenda a questão da desigualdade dentro de uma perspectiva multidimensional e interseccional sobre o fenômeno da desigualdade social, com foco nas desigualdades de posições ou resultados. De acordo com essa abordagem, melhores condições de equidade dificilmente serão atingidas apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda, pois uma diversidade de formas de desigualdades, não somente econômicas, dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos. Portanto, a perspectiva multidimensional e interseccional sobre desigualdade social destaca as dimensões de (re)produção histórica, processual e relacional desse, avaliando também as consequências no cotidiano das pessoas (PIRES, 2019).

Assim, a interação entre os gestores públicos e os povos e comunidades tradicionais são espaços tanto de reprodução e construção de desigualdades, como também espaços em que posições e percepções podem ser transformadas.

O processo de análise de implementação de políticas públicas envolve a análise de falhas e insuficiências durante o processo (*implementation* *gaps*), com efeitos esperados. Há também os efeitos não esperados, em sua maioria não antecipados, que impactam o público-alvo, geralmente em sentido adverso ao pretendido. Entre eles, há o efeito social da implementação, que trata do conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito (PIRES, 2019).

O efeito social trata da rede de posições na qual este sujeito/grupo está inserido, podendo afastá-lo ou reforçar essa posição. Portanto, as percepções e práticas de gestores públicos podem reforçar papeis e lugares sociais de determinados grupos.

Dessa forma, ou, tal como formula Siblot (2006), as diferentes relações estabelecidas com instituições e agentes públicos têm | caráter decisivo na constituição de um “sentido de lugar social” para os indivíduos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social. Ainda que esses desdobramentos materiais e simbólicos se apresentem de forma intimamente interligada nas experiências vividas, eles podem ser analiticamente separados em busca de maior clareza. A dimensão material pode ser compreendida a partir de uma lógica alocativa e distributiva. A depender da maneira como um serviço público é implementado, podem emergir barreiras de acesso ou critérios de seleção não formalmente previstos e que incidam precisamente sobre os segmentos sociais mais precarizados. Em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens (em que se somam desigualdades prévias às oriundas do próprio processo de implementação) e déficit de atenção, cobertura e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros. Assim, nesta chave de análise, as dinâmicas inerentes à implementação podem colocar em risco a produção de uma justiça distributiva na alocação dos bens e serviços públicos oferecidos, prejudicando, sobremaneira, os mais necessitados (Cardenas et al., 2010). A dimensão simbólica, por sua vez, parte do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (Bourdieu, 2014), ou seja, da imposição de um ponto de vista específico que passa a ser considerado como o legítimo (Dubois, 2015). (PIRES *et al.*, 2019).

Instituições e os agentes públicos responsáveis pela implementação de políticas e serviços públicos são “processadoras de pessoas” (*people* *processing* *organizations*), atribuindo valores e status aos usuários e beneficiários, fortalecendo ou diminuindo posições sociais de exclusão (HASENFELD, 1972, em PIRES, 2019). Por fim, o processo de implementação de políticas públicas incide também no ajustamento das percepções dos agentes públicos às estruturas sociais estabelecidas, a partir das interações entre esses agentes e os beneficiários ou usuários da política pública.

A hipótese é de que por vezes, os agentes públicos pensam e atuam considerando públicos mais vulneráveis como não usuários da política pública em questão, o que evidencia como os processos de implementação de políticas públicas acabam causando ou fortalecendo exclusões. Dentro literatura de implementação de políticas públicas, este trabalho irá se apoiar em duas linhas teóricas e metodológicas dentro campo de implementação de políticas públicas: burocracia a nível de rua e *deservedness.* O foco é na literatura de Niklas Luhmann, Steven Maynard-Moody e Michael Musheno, Helen Ingram e Anne Schneider e Gabriela Spanghero Lotta e Roberto R. C. Pires.

Por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, das histórias compartilhadas, da realização de questionário *survey* junto aos gestores estaduais que atuam na agenda de inscrição no CAR é proposta a identificação e análise das percepções partilhadas por esses gestores a respeito das populações tradicionais e seus territórios relacionados as ações de regularização ambiental e sua possível relação com o baixo número de inscrições desses territórios no CAR.

Para as entrevistas foram selecionados 8 gestores do CAR de 6 unidades federativas: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraná e Pará. De forma a medir mais facilmente a influência da percepção dos gestores, foram escolhidos estados com capacidade operacional semelhantes em relação a operacionalização do CAR. Isso significa: acesso a recursos financeiros por meio de projetos (em especial do Fundo Amazônia), uso de plataforma de inscrição exclusiva para territórios tradicionais, órgão estadual competente definido para a inscrição do CAR; participação nas ações do Governo Federal sobre a inscrição de territórios tradicionais no CAR, números significativos de inscrição de imóveis até quatro módulos fiscais e realização de atividades de inscrição no CAR de territórios tradicionais.

A entrevista aplicada usou como base o modelo apresentado por Steven Maynard-Moody e Michael Musheno no apêndice Metodológico A e B presentes no livro *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service* (Maynard-Moody e Musheno, 2003). Dessa forma, ~~para~~ foi abordado a formação profissional do entrevistado, suas experiências pretéritas a atual atividade profissional, sua percepção sobre a agenda do CAR, da instituição onde trabalha e seus beneficiários/clientes típicos, suas motivações e dificuldades, e também percepções sobre as populações tradicionais.

Além disso, foi aplicado questionário via *survey* junto às 27 unidades federativas abordando as percepções sobre os territórios tradicionais e as principais dificuldades dos gestores.

Também foi realizada entrevista com os gestores a nível federal responsáveis pelo desenho do modelo de governança implementado junto às UFs para implementação do CAR.

O público-alvo da pesquisa são os gestores do CAR nas unidades federativas. Para a pesquisa, consideram-se gestores do CAR nas unidades federativas os servidores (efetivos ou comissionados) responsáveis pela seleção, elaboração e gestão de projetos de inscrição e análise do CAR, ou seja, tomadores de decisão de nível estratégico e operacional.

A pesquisa também envolveu a coleta de dados do CAR sobre os territórios tradicionais nesses estados (área total, número de famílias, número de territórios); informações sobre projetos de inscrição no CAR implementados para esses segmentos sociais nessas unidades federativas (recursos, prazos, instituições envolvidas, metodologias); as características estruturais dos órgãos competentes responsáveis pela política (equipe, recursos, apoio e incentivo institucionais, capacidade de mobilização e capacitação sobre o tema).

**1.2 Coleta de dados**

* Objetivo 1) Mapear as possíveis percepções compartilhadas dos gestores do CAR nas unidades federativas em relação as populações tradicionais e seus territórios: *survey* enviado a todas as unidades federativas, com questionamentos a respeito de percepções sobre os territórios tradicionais e o processo de regularização ambiental e as condições de trabalho junto a essas populações; entrevista semiestruturada (online) com os 8 gestores selecionados nas 6 unidades federativas (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraná e Pará) e observação da aplicação dos questionários do Guia INCLUA durante a preparação para o lançamento do material. As entrevistas abordam o histórico profissional dos gestores públicos, o conhecimento ou experiências juntos aos povos e comunidades tradicionais, seus movimentos representativos e territórios, impressões sobre a participação em projetos voltados para esse público e interação com a realidade desses territórios, conhecimento sobre a legislação e políticas que incidem sobre as populações tradicionais; questões sobre processo de planejamento das ações voltadas aos territórios tradicionais; práticas institucionais junto aos territórios tradicionais. Também foi solicitado aos entrevistados o compartilhamento de situações, fatos, histórias que descrever como suas identidades pessoais, profissionais e de grupo (identidades sociais) se relacionam com as populações tradicionais; quando suas crenças sobre os povos e comunidades tradicionais podem ter conflitado com as práticas institucionais sobre o CAR ou em outras ocasiões, podem ter reforçado próprias crenças sobre esse público.
* Objetivo 2) Identificar as principais dificuldades dos gestores dos CAR nas unidades federativas relacionadas a inscrição de territórios tradicionais no CAR – coleta de informações sobre os projetos de inscrição no CAR para pequenos imóveis rurais e territórios tradicionais nos estados selecionados (número total de projetos, recursos, prazos, beneficiários apoiados); aplicação de questionário *survey* e entrevista semiestruturada sobre as dificuldades encontradas na realização de inscrição desses territórios tradicionais no CAR e o contexto institucional para realização dessas atividades.
* Objetivo 3) Verificar a influência das ações do Governo Federal no apoio aos órgãos gestores do CAR na implementação do CAR em territórios tradicionais: realização de entrevista semiestruturada com gestores públicos a nível federal responsáveis pelo modelo de governança de implementação do CAR para mapeamento de percepções sobre as ações do Governo Federal de articulação institucional junto as unidades federativas a respeito da inscrição de territórios tradicionais no CAR e o papel dessas instituições e seus gestores; realização de entrevista semiestruturada junto aos gestores públicos das unidades federativas selecionadas para coletar impressões sobre as ações de apoio do Governo Federal na inscrição de territórios tradicionais.

**1.3 Análise e interpretação dos dados**

O foco está nas perspectivas dos atores que são fontes de dados e informações, nas percepções partilhadas, assim como padrões que expliquem a influência em escolhas que acabaram causando exclusões e geraram os números relativos à implementação do CAR em territórios tradicionais, dentro da hipótese levantada.

Pelas caraterísticas da pesquisa, os dados foram levantados a partir de diferentes fontes e formatos: *survey*, entrevistas semiestruturadas, análise de relatórios, atas, análise de documentos e dados oficiais. Os dados quantitativos foram levantados junto ao SICAR e aos órgãos gestores nas unidades federativas, FUNAI, Palmares, INCRA, Pronaf e ICMBio.

A categorização dos dados levantados nas entrevistas buscou identificar os padrões assumidos pelos gestores nas unidades federativas, com um relatório com descrições estruturadas, padrões descritos e analisados e descrições de trajetórias, narrativas e histórias de organizações, acontecimentos e pessoas.

É possível promover a confiabilidade e a validade das evidências levantadas durante a pesquisa tendo em vista a realização de pesquisa bibliográfica seguindo o marco teórico.

As informações das entrevistas, questionários e das histórias compartilhadas foi complementada por anotações e análise, buscando temas comuns entre as diferentes fontes. A interpretação das entrevistas também teve como base o apêndice Metodológico A e B presentes no livro Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

Trata-se de um processo indutivo de leitura e interpretação das percepções dos gestores públicos, apoiados na literatura de referência. Reforça-se que a pesquisa não esgota outras interpretações possíveis e concomitantes as levantadas, sendo um recorte metodológico e teórico para análise da situação e hipótese escolhida.

**2. O CAR**

**2.1 A criação do CAR**

A criação do CAR em âmbito nacional pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa, Lei nº12.651/2012, orienta-se em experiências pregressas de ferramentas e metodologias de sensoriamento remoto desenvolvidas e utilizadas para identificar, monitorar e intensificar as medidas de combate aos desmatamentos na região da Amazônia Legal a partir de imagens de satélite (SAVIAN *et al,*.2016). A concepção do CAR está relacionada à necessidade de enfrentar o avanço da taxa do desmatamento na Amazônia, ainda na década de 1990. À época os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) mediam anualmente o índice de corte raso da floresta e já se destacava a necessidade de identificar os responsáveis, a nível de propriedade ou posse, pelas áreas desmatadas, de acordo com as imagens de satélite analisadas por este sistema.

Dessa forma, ao Sistema de Licenciamento em Propriedades Rurais (SLAPR) – que foi desenvolvido no final da década de 1990 pela Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso em parceria com Ministério do Meio Ambiente (MMA), através do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), com objetivo de controle do desmatamento na Amazônia (SAMBUICHI *et al*, 2014) – é atribuída a criação do CAR

O SLAPR utilizava a tecnologia do sensoriamento remoto e o sistema de informações geográficas integradas no processo de licenciamento das propriedades rurais e cadastrou, entre os anos de 1999 e 2006, 46,5% dos 48,4 milhões de hectares de área do Estado do Mato Grosso, onde se desenvolvia atividade agropecuária (AZEVEDO&SAITO, 2009). A implementação do SLAPR foi a base para criação do Programa Mato-Grossense de Regularização Ambiental Rural (MT Legal).

Já em julho 2008, através do Decreto Estadual nº 1.148, o governo do Estado do Pará cria o Cadastro Ambiental Rural (CAR-PA), como um dos instrumentos da Política Estadual de Florestas e do Meio Ambiente e obriga o cadastro de todo imóvel rural localizado dentro do estado, mesmo aquele que não exerça qualquer atividade rural economicamente produtiva. O determinava que o imóvel rural que não estivesse inscrito no CAR-PA, seria considerado irregular ambientalmente, estando sujeito às sanções administrativas, penais e civis e que não seria concedido licenciamento de qualquer natureza para o imóvel rural. O Decreto também elenca os dados obrigatórios de inscrição, incluindo APP, RL, e os dados de posse ou domínio do imóvel.

Dessa forma, entre os anos de 2008 e 2009 (AZEVEDO e SAITO, 2009), o lançamento do programa MT Legal modificou o antigo SLAPR e assimilou o CAR e, como no estado do Pará, estabeleceu o CAR como etapa obrigatória para o licenciamento ambiental.

Portanto, é atribuído aos estados do Pará e do Mato Grosso o início da utilização do termo CAR e as bases técnicas que constituem hoje parte da política de regularização ambiental a nível nacional.

O pioneirismo desses estados evidencia que a política de regularização ambiental é foco de maior atenção nos estados da Amazônia, e isso leva em conta a concentração das políticas de combate ao desmatamento e a presença significativa de áreas protegidas, como territórios indígenas e unidades de conservação. Por fim, no caso do estado do Mato Grosso, por conta do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste), e suas áreas de fronteira agrícola, tornaram o estado um caso ideal para a busca de soluções, com o objetivo de fomentar a regularização ambiental dos imóveis rurais, em especial para acesso ao crédito público (SOUZA, 2014).

Entretanto, outras experiências de cadastramento com objetivo de apoiar a regularização ambiental de áreas privadas foram realizadas nos estados da Bahia, do Goiás, do Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, Tocantins e de Santa Catarina (SAMBUICHI *et al*., 2014), utilizando o georreferenciamento de imóveis rurais como instrumento de gestão territorial e ambiental, na lógica de criação de bancos de dados estaduais estratégicos para políticas ambientais.

Em Santa Catarina, por exemplo, foi desenvolvido e implementado a partir de 2009 o projeto Adequação Ambiental de Imóveis Rurais Através da Averbação de Reserva Legal, desenvolvido pela Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi), em parceria com o MMA, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA) e com organizações não governamentais ambientalistas. O objetivo do projeto era de identificar e delimitar as RL de 28 municípios e agir sobre a situação de irregularidade ambiental dos proprietários e possuidores. O projeto iniciou-se no segundo semestre de 2009 e tendo como objetivo identificar e delimitar as reservas legais dos 28 municípios que compõem a região, por meio do apoio aos agricultores no processo de adequação ambiental (SAMBUICHI *et al.*, 2014).

As iniciativas de cadastramento e mapeamento ambiental georreferenciado das propriedades e posses rurais já eram, antes da Lei de Proteção da Vegetação Nativa, defendidas e desenvolvidas pela sociedade civil (Instituto Centro de Vida, o Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia) em articulação com o setor privado, estados e prefeituras (PIRES, 2013).

Destaca-se, por exemplo, a ação da *The Nature Conservancy* – TNC (MORETTI&ZUMBACH, 2015), organização que, com recursos oriundos do Banco Mundial, foi responsável por uma campanha pública intitulada *CAR, eu apoio!,* de forma a estimular que municípios conheçam, entendam e façam adesão ao cadastro, já no âmbito do CAR a nível nacional De acordo com a TNC, o CAR é uma importante alavanca não só para a regularização ambiental de imóveis rurais, mas para a criação de um ambiente de gestão e conservação efetiva dos recursos naturais dentro da paisagem agrícola produtiva e profícua (TNC, 2015).

Além de apoiar a realização de cadastros em 11 UFs e em mais de 30 municípios, a TNC e seus parceiros aprofundaram-se nas condições metodológicas e técnicas do processo de cadastramento. A metodologia desenvolvida e implementada pela TNC segue 14 passos: arranjos institucionais; comunicação e sensibilização; estrutura logística; acesso às imagens de satélites; construção das bases de dados geográficos; mapas de cobertura e uso do solo; validação e aprovação de bases e mapas; inserção da base de dados corrigidas no sistema estadual; organização das informações já existentes; georreferenciamento por varredura; organização cadastral; geração de mapas analíticos e validação pré-CAR; validação e inserção no sistema estadual e monitoramento do desmatamento ilegal. Portanto, fica evidente a complexidade do processo de cadastramento e o tamanho do desafio e da responsabilidade dos entes federados.

Em nível federal, é importante destacar o papel no combate ao desmatamento assumido a partir de 2004, pelo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que tinha o objetivo de reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal, bem como integrar o combate ao desmatamento nas políticas do Estado brasileiro (PPCDAm, 2004).

Partindo da lógica que o desmatamento se configura como um problema com múltiplas causas e consequências, o programa passou a integrar diversos ministérios, autarquias e empresas públicas em eixos temáticos de coordenação para a ação. Os três primeiros eixos que se mantiveram durante todas as fases foram: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; e fomento às atividades produtivas sustentáveis. Na primeira fase do programa, havia, ademais, o eixo de educação ambiental. A partir da 4ª fase, foi inserido o eixo instrumentos econômicos e normativos. O desmatamento, que estava na faixa de 27 mil km²/ano em 2004, caiu a menos de 5 mil km²/ano em 2012 e, mesmo com os aumentos recentes, até 2019 se manteve abaixo de 10 mil km²/ano (INPE, 2019).

Dessa forma, o PPCDAm tornou-se um arcabouço para coordenação da ação do Estado Brasileiro na prevenção e no combate ao desmatamento e para as ações coordenação intragovernamental de políticas ambientais.

O Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no bioma amazônico, estabeleceu a edição periódica dalista de municípios prioritários para ações de comando e controle relacionadas ao combate ao desmatamento e a supressão do crédito rural às propriedades e posses rurais irregulares ambientalmente (PIRES, 2013). Entretanto, o dispositivo legal não previa um cadastro ambiental e sim a atualização cadastral junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nos termos da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

A Portaria MMA nº 103, de 24 de março de 2009, representa a entrada oficial do CAR na esfera da política federal (SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R, 2016). O normativo estabelece que o registro de pelo menos 80% da área dos imóveis rurais, exceto unidades de conservação (UCs) de domínio público e terras indígenas (TIs), em sistemas de CAR, como um dos critérios a serem atingidos pelo município que desejasse sair da lista das localidades críticas. Além disso, estabelece o CAR como um registro eletrônico dos imóveis rurais junto ao órgão estadual de meio ambiente via georreferenciamento de sua área total, delimitando as áreas de preservação permanente e a reserva legal localizadas em seu interior, com vistas à regularização ambiental e ao controle e monitoramento do desmatamento.

Ainda em 2009, com o lançamento do Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental – Programa Mais Ambiente – PMA, criado pelo Decreto nº 7.029 de 10 de dezembro de 2009, tornou o CAR o instrumento de regularização ambiental dos imóveis rurais a nível nacional (SAMBUICHI *et al*, 2014).

A lógica do Programa Mais Ambiente era: o proprietário, através de declaração, assumia o compromisso de recuperar, recompor ou manter as APPs, bem como de averbar a reserva legal do imóvel por meio do CAR e do Termo de Adesão e Compromisso. Além disso, o PMA estabelecia que os proprietários/possuidores podiam recuperar suas áreas de passivos florestais em até vinte anos e que, após a adesão ao programa, ficavam suspensas as multas aplicadas, decorrentes de infrações cometidas até 10 de dezembro de 2009. Com a assinatura do Termo de Adesão e Compromisso, as multas ficavam convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O PMA classificou agricultores familiares e comunidades tradicionais como beneficiários especiais e previa subprogramas de apoio à regularização ambiental desse público, com ações articuladas de educação ambiental, assistência técnica rural, produção e distribuição de mudas e sementes e capacitação.

A implementação do PMA enfrentou o desafio do caráter voluntário de participação das UFs, que inviabilizou a adesão maciça e espontânea dos proprietários e posseiros rurais, com somente 2 mil cadastros no PMA até maio de 2012. Entre 2010 e 2012, foram capacitados mais de 2 mil gestores ambientais estaduais e municipais em metodologias e processos de regularização ambiental e implementação do CAR, o que demonstra também o crescimento da agenda (SAMBUICHI *et al*., 2014).

Previamente à criação do CAR pelos estados do Mato Grosso e Pará, o processo de regularização ambiental dos imóveis rurais ocorria a partir da apresentação, pelos proprietários/possuidores de peças técnicas e documentos pessoais e do imóvel ao órgão ambiental estadual ou municipal competente, o qual realizava a análise dos mesmos dados, e, após a aprovação da RL, era realizada a averbação da reserva legal no cartório de registro de imóveis. Portanto, o CAR significa um avanço no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais, em conformidade com modernas tecnologias de geração e gestão de informações, utilizando ferramentas eletrônicas e um sistema de cadastramento, geoespacialização do imóvel, imagens de satélite de alta resolução e a integração automática de dados gerados em todos os municípios, estados e regiões do país.

Dessa forma, entre os anos de 2009 e 2012, já existiam iniciativas estaduais de CAR e a previsão do uso do CAR em políticas federais sem integração entre esses bancos de dados com o mesmo objetivo. O processo de regularização ambiental através do cadastramento e mapeamento ambiental de imóveis rurais tornou-se uma prioridade a nível federal com a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, que trouxe como novidade a obrigatoriedade do CAR, a coordenação da política a nível federal e a integração obrigatória dos sistemas estaduais ao sistema federal. As experiências prévias foram fundamentais para que CAR ganhasse escala após a Lei nº 12.651/2012.

Para gerenciamento das informações ambientais dos imóveis rurais declarados no CAR, foi criado, no âmbito federal, o SICAR, que corresponde a uma plataforma de base de dados na qual são cadastradas e registradas todas as informações do CAR do país.

Conforme dispõe o art. 3º, *d*, Decreto nº 7.830/2012, os objetivos do SICAR são:

I - receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;

II - cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;

III - monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;

IV - promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e

V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.

Ainda segundo aquele Decreto, os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), previstos na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, disponibilizarão em sítio eletrônico localizado na *internet* a interface de programa de cadastramento no CAR integrada ao SICAR, destinada à inscrição, à consulta e ao acompanhamento da situação da regularização ambiental dos imóveis rurais. Os entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderão utilizar o módulo de inscrição do CAR, disponível no SICAR, por meio de instrumento de cooperação com o MMA, através do SFB. Os entes federativos que já disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais deverão integrar sua base de dados ao SICAR, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Até 31 de dezembro de 2020, o número de inscrições no CAR superava 7 milhões de registros, incluindo inscrições de imóveis rurais, de beneficiários dos Assentamentos da Reforma Agrária e de famílias declaradas em Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais, abrangendo cerca de 539 milhões de hectares (SFB, 2021). A implantação da etapa de inscrição no CAR transformou a realidade e as formas de condução do monitoramento da vegetação nativa e da aprovação das áreas de reserva legal de imóveis rurais, possibilitando alcance inédito de atuação do Poder Público em um País como o Brasil, que possui dimensões continentais, particularidades regionais e áreas de difícil acesso.

**2.2 O protagonismo das Unidades Federativas na implementação do CAR e o papel de coordenação do Governo Federal**

A implementação do CAR, assim como dos demais instrumentos previstos na Lei de Proteção a Vegetação Nativapara regularização ambiental e valorização de ativos florestais de imóveis rurais, são etapas de importância fundamental para a conciliação das políticas ambientais e agrícolas do País.

Desde 2014, o apoio aos entes federados para a implantação do CAR vem sendo feito, pelo SFB, por meio da disponibilização de recursos tecnológicos e transferência de tecnologias às unidades da federação, no âmbito do SICAR, com o fito de se proporcionar aos órgãos competentes as condições necessárias para a devida implantação do CAR e dos demais instrumentos de regularização ambiental de imóveis rurais estabelecidos pela Lei de Proteção a Vegetação Nativa. O apoio por parte do governo federal aos entes federados para a implantação dos instrumentos previstos no Código Florestal, faz-se, em grande parte, sob o prisma de apoio tecnológico, em que são disponibilizados módulos para o cadastro do imóvel rural no CAR e para análise e gerenciamento das informações declaradas, além de ferramentas para possibilitar o acesso aos PRA, e a emissão de CRA. A esses Módulos os entes federados aderem se considerarem conveniente e proveitoso, não se versando qualquer hierarquia entre as esferas federal e estadual.

A competência das UFs de implementar o CAR esbarra na capacidade operacional e na infraestrutura insipientes para a plena implementação dos dispositivos previstos na Lei de Proteção a Vegetação Nativa. Entre as principais dificuldades está o acesso a recursos financeiros para as ações de inscrição e análise de cadastros e a captação de recursos externos foi uma das soluções para assegurar investimentos mínimos necessários. De acordo com estudo do Instituto Centro de Vida, 19 UFs relataram a captação e o uso recursos extraorçamentários para implementação do CAR, tendo como principal fonte o Fundo Amazônia, com cerca de R$ 359 milhões em projetos aprovados para apoiar 12 Estados, ainda não totalmente desembolsados (VALDIONES, A. P. *et al*. 2019).

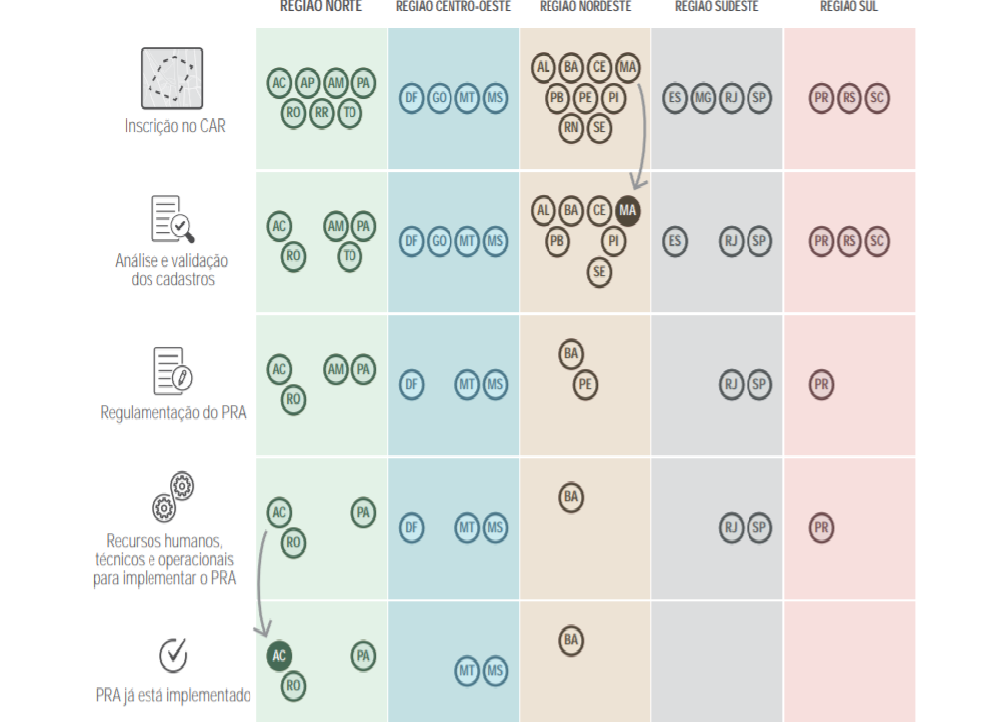
Além disso, foram elencados pelos estados recursos oriundos do Banco Mundial e de fundos estaduais de meio ambiente e de recursos hídricos, utilizados em sua maior para ações cadastramento de propriedades e posses rurais, em especial com foco imóveis rurais de agricultura familiar (até 4 módulos fiscais) e em fortalecimento capacidade institucional dos órgãos (VALDIONES, A. P. *et al*. 2019).

O estudo da ICV também aponta dificuldades relacionadas a recursos humanos. Dessa forma, as ações complexas relacionadas a regularização ambiental (inscrição, análise, monitoramento) geram um grande volume de trabalho para os gestores dos órgãos estaduais competentes. Todas as UFs afirmaram a existência de uma equipe destinada a agenda da regularização ambiental, entretanto insuficiente e não exclusiva para essas atividades (VALDIONES, A. P. *et al*. 2019).

A Lei nº 12.651/2012 tem sua implementação no âmbito estadual, com protagonismo das UFs na regulamentação e operacionalização das regras e instrumentos previstos na legislação. Dessa forma, os estados são responsáveis pela regulamentação dos procedimentos de regularização ambiental, incluindo as regras relativas ao CAR e ao PRA, e das modalidades e parâmetros de restauração da vegetação; pela a implementação de sistemas de informação capazes de processar muitos dados sobre os imóveis rurais; pela a aquisição de recursos técnicos como imagens de satélites e bases cartográficas; e pela a contratação e capacitação de recursos humanos, além de responsáveis pela inscrição e análise dos cadastros (CHIAVARI, J.; LOPES, C. L, 2019).

De toda forma, até o final de 2020, as UFs encontravam-se com um grande número de inscrições de propriedades e posses rurais no CAR, somando mais de 7 milhões de cadastros em 540 milhões de hectares (SFB, 2021). Entretanto, a inscrição de povos e comunidades tradicionais apresenta baixa efetividade e necessita de auxílio do poder público para progredir (CHIAVARI, J.; LOPES, C. L, 2020).

Figura 4 – *Status* da implementação do CAR e do PRA pelos estados, 2020



(*Climate Policy Initiative*, 2020)

Ressalta-se que o processo de regularização ambiental envolve diferentes etapas e a intervenção de diferentes atores, mas com liderança dos órgãos gestores nos estados. Para além da etapa de inscrição e análise dos cadastros, as UFs também têm a competência de regulamentação e implementação do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Além disso, o processo exige ações de informação e capacitação aos produtores rurais, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, que precisam ter clareza de como se dará todo o processo de regularização ambiental, em todas as suas etapas.

Dessa forma, em função das competências dos entes federados de recepcionar os registros declarados no CAR, e de aprovar a localização das áreas de Reserva Legal propostas pelos proprietários/possuidores dos imóveis rurais, conforme, respectivamente, art. 29, parágrafo 1º, e art. 14, § 1º, da Lei de Proteção a Vegetação Nativa, e considerando o disposto no art. 42 da Instrução Normativa MMA nº 2, de 2014, a análise dos dados declarados no CAR é de competência dos Estados e do Distrito Federal. Ao SFB, enquanto órgão gestor do SICAR e coordenador do CAR em âmbito federal, não compete ações de inscrição, análise ou monitoramento dos dados declarados, e sim prestar apoio técnico e tecnológico à implantação da análise nas unidades federativas, conforme dispõe o Decreto nº 10.253, de 2020.

A etapa de análise do CAR e o cadastramento de territórios tradicionais estão hoje entre os maiores desafios enfrentados pelos órgãos competentes para se avançar na implantação dos demais instrumentos de regularização ambiental de imóveis rurais e de pagamentos por serviços ambientais, previstos na Lei nº 12.651, de 2012.

Por fim, o apoio do poder público a nível estadual é fundamental para o cadastramento dos territórios tradicionais, como prevê a legislação e como defendido pelos movimentos representativos.

**3. O CAR EM TERRITÓRIOS TRADICIONAIS**

**3.1 Características normativas – problema de origem**

O meio rural brasileiro é um espaço diverso, plural e autônomo, com riqueza de relações culturais e territoriais. As políticas públicas ambientais e agrárias que incidem sobre esse espaço afetam agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, públicos que possuem características específicas de realidade ambiental, social, econômica e política.

O Estado brasileiro, tendo por base sobretudo a Constituição Federal de 1988, gradativamente reconheceu a importância dos territórios tradicionais para a sociedade brasileira, bem como seus direitos, e formulou políticas públicas específicas para eles (BRASIL, 1988). A Constituição regulamentou a propriedade da terra utilizando critérios ordenadores, como a função social da propriedade – art. 186 –, mas também se utilizou de critérios como a preservação da biodiversidade, a criação de espaços territoriais e seus componentes, para serem especialmente protegidos, ficando destacados os direitos territoriais indígenas – art. 231 – e quilombolas – art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT – (MARÉS, LEMOS e SONDA, 2015).

Além disso, a Constituição Federal reconhece o direito de todos os indivíduos e coletivos ao pleno exercício dos direitos culturais (art. 215), bem como que constituem patrimônio cultural brasileiro as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver que fundam e dão forma à identidade brasileira (art. 216).

As discussões sobre as consequências da implementação de políticas ambientais e agrárias estatais sobre territórios tradicionais abrange tanto as políticas que impactam de maneira negativa (por exemplo, criminalização de práticas tradicionais e limitação ao acesso a recursos naturais em territórios localizados em áreas instituídas como unidades de conservação de proteção integral) como também as políticas e os programas que reconhecem e fortalecem as comunidades (tais como unidades de conservação de uso sustentável, políticas de gestão territorial e ambiental, políticas de apoio à gestão das organizações comunitárias e às cadeias de produtos da sociobiodiversidade).

O Brasil conta com bases oficiais sobre alguns segmentos de povos e comunidades tradicionais a nível federal: a base de Terras Indígenas da FUNAI; a base de territórios quilombolas titulados do INCRA e a base beneficiários de Unidades de Conservação de Uso Sustentável do ICMBio. Entretanto, não existem dados oficiais sobre a relação dos territórios tradicionais em sua totalidade, ou mesmo dados consolidados sobre os 28 segmentos mapeados pelo Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, como informações de localização, número de famílias e situação fundiária e socioambiental.

Nesse sentido, destaca-se o projeto Plataforma de Territórios Tradicionais (Portaria PGR/MPF nº 167/2019), ainda em desenvolvimento pelo Ministério Público Federal (MPF), em parceria com o CNPCT, que tem o objetivo de disponibilizar dados georreferenciados acerca das áreas ocupadas tradicionalmente por povos e comunidades tradicionais. De acordo com o MPF, a disponibilização de informações georreferenciadas sobre esses territórios é importante na prevenção ou mitigação de violações a direitos humanos, podendo reduzir nível de litigiosidade resultante da atuação de agentes públicos e privados na condução de políticas de ordenação fundiária e na implantação de infraestruturas de expansão das atividades econômicas.

Apesar das dificuldades a respeito de dados consolidados sobre a totalidade dos territórios tradicionais, existem marcos legais importantes que auxiliam na gestão desses territórios, como o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006), Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) e a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012), entre outros.

Já a Lei nº 12.651/2012 trata dos territórios de povos e comunidades tradicionais no parágrafo único do art. 3º:

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

Assim, é equiparado o tratamento de terras indígenas demarcadas e áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais ao da pequena propriedade ou posse rural familiar, remetendo às normas subsequentes de proteção de ativos e recuperação de passivos florestais existentes nestes territórios.

A Lei nº 12. 651/2012, estabelece também estabelece em seu art. 3º, IX, item b, que é de interesse social a exploração agroflorestal sustentável praticada por povos e comunidades tradicionais, bem como, no inciso X, item "e", do mesmo artigo, que são de baixo impacto a construção de moradias e, no item "j", a exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros.

Além disso, o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, em seu art. 6º, determina que “A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterá informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21”. Para tanto, o normativo estipula a existência de um procedimento simplificado para inscrição de agricultores familiares, pequenos proprietários (até 4 módulos fiscais) e “povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território” (§3º do art. 8º). Portanto, a legislação se estende não só a terras demarcadas e áreas tituladas, mas também a todos os povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território, abrangendo também benefícios, obrigações e o regime simplificado de inscrição no CAR, previstos no inciso V do art. 3 da Lei nº 12.651/2012. O Supremo Tribunal Federal (STF), em março de 2018, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4903, decidiu pela inconstitucionalidade das expressões *demarcada e titulada,* equiparando o tratamento jurídico conferido a territórios titulados também para as áreas em processo de titulação e não titulados/demarcados.

Dessa forma, a Lei de Proteção a Vegetação Nativa simplificou o ordenamento, equiparando os territórios tradicionais aos imóveis de até 4 módulos fiscais. Entretanto, esses territórios apresentam características específicas de realidade fundiária, sistemas produtivos, organizações sociais e políticas e uso dos recursos naturais.

As propriedades e posses rurais particulares, quando utilizadas, tem como principal função a produção de mercadorias e produtos agrícolas, em geral pela exploração de recursos naturais, com a necessária alteração e supressão da vegetação. Dessa forma, a lógica é dos recursos naturais como um fator de produção de mercadorias (SOUZA FILHO, 2015a). Trata-se de uma lógica de uso do território e de seus recursos diferente dos territórios tradicionais, reconhecida pelo Decreto nº 6.040/2007. O Brasil é dotado de uma rica diversidade sociocultural, representada por diversos povos e comunidades tradicionais, com relações culturais com seus territórios e papel extremamente relevante na conservação ambiental. Dessa forma, os territórios tradicionais são espaços de proteção de recursos naturais e culturais, o que implica que o tratamento que se dará a estas áreas há de ser diferente daquele dado às áreas de produção, o que implica que o próprio registro no CAR deve ser diferenciado (SOUZA FILHO e PRIOSTE, 2019).

Portanto, a relação que povos e comunidades tradicionais têm com seus territórios e os recursos naturais é de mútua constituição (SOUZA FILHO e PRIOSTE, 2019). Na Carta de Ceres, documento fundador da Articulação Pacari, organização que reúne povos e comunidades tradicionais do bioma Cerrado, é evidenciada essa relação a partir do seguinte trecho:

Amamos o Cerrado e a vida. Temos o dever de cuidar desta nossa morada. Queremos conhecer e respeitar todas as suas formas de vida. Acreditamos que o Cerrado é uma fonte de saúde, que brota tanto através das suas plantas medicinais, como de seus frutos. [...] O saber e a cultura popular são a base para o uso sustentável do Cerrado e para a promoção da saúde, e precisam ser valorizados e disseminados, estabelecendo, ao mesmo tempo, um diálogo com o conhecimento científico, baseado no respeito mútuo. Recusamos qualquer forma de propriedade do conhecimento e da vida, pois vivendo em comunidades e nos organizando em várias formas associativas, aprendemos o valor da solidariedade e da partilha de bens e saberes, que nascem da nossa fé e tradição. (ARTICULAÇÃO PACARI, 2009, p. 37, in SOUZA FILHO e PRIOSTE, 2019).

Como consequência, a relação das populações tradicionais com seus territórios entra em confronto muitas vezes com a lógica de desenvolvimento capitalista. A partir dessa lógica das populações tradicionais com seus territórios foi criado o conceito de etnodesenvolvimento na década de 1970, que sugere um modelo de desenvolvimento com base nas experiências das populações indígenas. O etnodesenvolvimento defende o princípio da autonomia e reconhecimento dos direitos à diversidade cultural das populações tradicionais e o uso de seus territórios (LITTLE, 2002).

Ressalte-se que os territórios tradicionais são espaços protegidos pela Constituição Federal (art. 225) e dessa forma possuem tratamento diferenciado em diferentes dispositivos legais ambientais. Por exemplo, a já mencionada Lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, estabelece, e seu art. 3º, que populações tradicionais têm estilos de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica. Já a Lei nº 11.428/2006[[11]](#footnote-11), que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, estabelece que povos e comunidades tradicionais são aqueles que estão vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo destes para sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto.

O Decreto nº 5.758/2006[[12]](#footnote-12), que Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) tem como uma de suas diretrizes assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas como instrumento para conservação de biodiversidade e como princípio do respeito às especificidades e restrições das categorias de unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), das terras indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. O mesmo dispositivo legal estabelece objetivos e ações para unidades de conservação, terras indígenas e para territórios quilombolas, como uma estratégia de complementaridade e fortalecimento dessas diferentes áreas protegidas.

O Decreto nº 4.339/2002[[13]](#footnote-13), por sua vez, ao instituir princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade, destaca a manutenção da diversidade cultural nacional como fundamental para a pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais desempenham papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade.

A Convenção de Diversidade Biológica (CDB), promulgada pelo Decreto nº 2.519[[14]](#footnote-14), de 16 de março de 1998, estabelece como modalidade de conservação *in si*da diversidade biológica os conhecimentos, inovações e práticas de povos e comunidades tradicionais, reconhecendo que tais organizações sociais são relevantes para a preservação ambiental.

Destaca-se também o Decreto nº 5.051/2004[[15]](#footnote-15), que promulgou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais. O Decreto   
nº 10.088/2019 revogou o Decreto nº 5.0051/2004, consolidando todas as convenções da OIT e há um projeto de Decreto Legislativo (PDL) 177/2021 para autorizar o presidente da República a denunciar a Convenção.

A Convenção 169 da OIT reconhece os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que povos indígenas e tribais utilizam segundo suas próprias formas de ocupação e relação com a natureza e determina que os governos deverão adotar as medidas necessárias (jurídicas e administrativas) para reconhecer e declará-las terras dos povos e comunidades tradicionais, de forma a garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. Também é determinada a garantia do direito ao território e a proteção dos seus recursos naturais a todos os povos e comunidades tradicionais, assim como o apoio do Estado para o desenvolvimento dessas áreas.

Na “Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre CAR em Territórios Tradicionais” – apresentada por representantes do CNPCT durante o 1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR, realizado pelo SFB em Brasília/DF entre os dias 19 e 20 de outubro de 2017 – foi afirmado que o processo de regularização ambiental e o processo de criação do CAR não atenderam os princípios contidos nos dispositivos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (GONÇALVES *et al*., 2018).

Diante disso, não existem atualmente normativas específicas que orientem a inscrição e análise do CAR de territórios tradicionais, apesar dos direitos territoriais e ambientais específicos desse público, o que dificulta ações de capacitação e informação sobre o tema e inclusão desses territórios no CAR.

Entre as principais demandas do GT CAR Quilombola e do GT CAR PCT, durante os anos de 2017 e 2018, estava uma aproximação entre as representações e lideranças de PCT e os gestores do SICAR nos órgãos estaduais responsáveis. Em articulação com o GT CAR PCT e o GT CAR Quilombola, o SFB realizou o “1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR”, que buscou contribuir para fortalecimento das capacidades dos técnicos dos nos órgãos estaduais responsáveis e do próprio SFB, bem como incluir os povos e comunidades tradicionais na política do CAR. Participaram do encontro representantes de 23 estados brasileiros, entre representantes dos nos órgãos estaduais responsáveis e de povos e comunidades tradicionais. Além disso, antes do evento com os órgãos estaduais responsáveis, a partir de articulação entre CNPCT, ISA e CONAQ, representantes de territórios tradicionais se reuniram nos dias 16 a 18 de outubro de 2017, em Brasília, em uma Oficina sobre o CAR em territórios tradicionais (SIQUEIRA *et al*., 2017).

O corpo técnico dos órgãos estaduais responsáveis muitas vezes desconhece a realidade e a legislação especifica dos territórios tradicionais. Por essa razão, os dois grupos de trabalho pressionaram por uma agenda específica para possibilitar a articulação entre os técnicos responsáveis pela pauta CAR e os representantes de povos e comunidades tradicionais. Os objetivos do evento eram a aproximação entre os gestores do SICAR e as representações de povos e comunidades tradicionais, a apresentação pelos representantes dos territórios tradicionais sobre a realidade do uso e ocupação de seus territórios e a apresentação das legislações que tratam sobre os mesmos e como estas podem dialogar com a forma de cadastramento e análise do CAR em territórios tradicionais.

Durante o evento, foi destacado pelos representantes de territórios tradicionais que nenhuma interpretação das legislações, políticas e sistemas pode ser utilizada para proibir seus direitos fundamentais de vida, o que inclui o acesso e gestão de seus territórios. Foi realizada também a leitura da carta dos povos e comunidades tradicionais sobre CAR em territórios tradicionais elaborada para este mesmo seminário. O conteúdo questiona o não atendimento do CAR aos princípios contidos da Convenção 169 da OIT e aos direitos constitucionais dos povos tradicionais. Os temas debatidos foram o Módulo de Inscrição do SICAR e questões de integração relativas a estados com sistemas próprios; legislação aplicada a povos e comunidades tradicionais; apresentação de estudo de caso a respeito da experiência do CAR Quilombola no estado de Pernambuco realizada pelo SFB e encaminhamentos referentes às alterações no Módulo de inscrição, capacitação e ações de inscrição dos territórios no CAR (GONÇALVES *et al*., 2018).

As incertezas e dúvidas a respeito do processo do CAR podem levar os territórios a optarem por não realizarem o cadastro ou gerar inseguranças a respeito dos dados declarados. O Seminário procurou criar diálogos entre as equipes que efetivamente recebem e analisam as informações do CAR e dominam a legislação ambiental e os representantes desses territórios, que, além de usuários do sistema, são territórios que possuem uma contribuição inestimável na conservação de recursos florestais e da biodiversidade. Durante o Seminário, os representantes das unidades federativas apresentaram como uma das maiores dificuldades o estabelecimento de metodologias de inscrição, visto a diversidade de territórios, realidade socioambientais e diferentes níveis de acesso à informação sobre o CAR entre os territórios tradicionais (SIQUEIRA *et al*., 2017).

Dessa forma, é visível uma lacuna normativa e metodológica que fomente e oriente a inscrição desses territórios no CAR e as atividades dos gestores responsáveis por essas atividades.

As diferenças na forma do uso do território e seus recursos naturais entre os imóveis rurais privados e os territórios tradicionais precisam ser observadas também no processo de regularização ambiental, que irão impactar em diferenças na inscrição e análise do CAR de territórios tradicionais. Povos e comunidades tradicionais, devido sua relação específica com seus territórios, dependem do reconhecimento dos seus direitos territoriais para manutenção de suas formas de vida e preservação socioambiental de suas áreas.

**3.2 A competência compartilhada de inscrição no CAR em territórios tradicionais**

A competência sobre a inscrição no CAR é das unidades federativas, como o aduz o   
§ 1º do art. 29 da Lei nº 12.651/2012:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual [...]

Além disso, o mesmo normativo, equiparando o tratamento de terras indígenas demarcadas e áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais ao da pequena propriedade ou posse rural familiar, remete às normas subsequentes de proteção de ativos e recuperação de passivos florestais existentes nestes territórios e o já citado Decreto nº 7.830/2012 estende o procedimento simplificado para inscrição de agricultores familiares e pequenos proprietários (até 4 módulos fiscais) aos povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território” (§3º do art. 8º).

Portanto, está previsto na legislação a gratuidade e o apoio à inscrição no CAR para os territórios tradicionais, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico, sendo facultado aos povos e comunidades tradicionais fazê-los por seus próprios meios. Além disso, a Instrução Normativa nº 2/2014 do MMA, em seu art. 30, estabelece que povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território, caso julgue necessário, poderão solicitar o apoio institucional de entidade habilitada para proceder à inscrição no CAR. Entretanto, não há detalhamento ou explicação normativa sobre o que seria uma entidade/organização representativa ou habilitada para tal finalidade.

Dessa forma, o CAR dos territórios tradicionais pode ser feito pelo órgão ou instituição responsável pela gestão dos territórios, pela (s) sua (s) entidade(s) representativa(s), além de contar com o apoio dos órgãos competentes nas unidades federativas garantido na legislação.

Nos documentos “Orientações mínimas a serem consideradas em um processo de consulta livre, prévia e informada no âmbito da inclusão dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural” e “Orientações mínimas a serem consideradas em um processo de capacitação para inclusão dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural”, enviados pela Secretaria Executiva do CNPCT a todos os órgãos gestores do CAR nas unidades federativas em novembro de 2017, os órgãos estaduais gestores do CAR figuram como os responsáveis também pelo planejamento, financiamento, execução e supervisão do processo de consulta prévia e capacitação para as ações de inscrição. De acordo com esses documentos, o trabalho deve ser feito em estreita parceria com os órgãos federais responsáveis pela coordenação da formulação e implementação de políticas públicas voltadas a estes segmentos, como SFB, o MMA e o MPF. Fica evidente o entendimento de competência compartilhada entre as esferas estadual e federal para apoio a inscrição de territórios tradicionais no CAR, na visão dos representantes desses territórios.

Na prática, existem lacunas de competência a respeito de qual órgão deve efetivamente apoiar a inscrição do CAR dos territórios tradicionais e se responsabilizar pelas orientações técnicas e jurídicas.

A respeito da interface entre o CAR e as Terras Indígenas, a referida Instrução Normativa nº 2/2014 do MMA apresenta duas interfaces. A primeira, disposta na Seção II (Dos Povos e Comunidades Tradicionais) do Capítulo IV (REGIMES ESPECIAIS SIMPLIFICADOS DO CAR). Nesse caso, dispõe o art. 59 do citado dispositivo:

Art. 59. Consideram-se como inscritas no CAR as Terras Indígenas que compõem a base de dados do SICAR indicadas pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

(Instrução Normativa nº 2, de 6 de maio de 2014, do Ministério do Meio Ambiente.)

Para esses casos, entende-se que, às áreas indicadas pela FUNAI, incidem os efeitos decorrentes da inscrição do Território no CAR, de forma tácita, para todos os efeitos legais.

A outra interface decorre da previsão de mecanismos de verificação de sobreposição de imóveis rurais com Terras Indígenas. Essa previsão encontra-se disposta nas Seções III (Da Análise) e IV (Do Demonstrativo da Situação das Informações Declaradas no CAR) do Capítulo III (DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL), conforme segue:

Art. 43. O SICAR poderá dispor de mecanismo de análise automática das informações declaradas e dispositivo para recepção de documentos digitalizados, que contemplará, no mínimo, a verificação dos seguintes aspectos:

[...]

IX - sobreposição parcial ou total, de área do imóvel rural com Terras Indígenas;

[...]

Art. 51. O demonstrativo poderá apresentar as seguintes situações relativas ao cadastro do imóvel rural:

[...]

II - pendente:

[...]

c) quando constatadas sobreposições do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União e áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes;

[...]

Portando, em relação às Terras Indígenas, conforme a Instrução Normativa nº 2/MMA, consideram-se inscritas àquelas que compõem a base da FUNAI, sem maiores trâmites burocráticos. De acordo com o documento informativo da FUNAI de 2016, Povos Indígenas que habitam terras que ainda não foram delimitadas pela FUNAI (áreas reivindicadas e áreas em estudo) podem fazer o CAR da sua área de posse e ocupação por meio do Módulo Exclusivo de Inscrição de Territórios Tradicionais do SICAR. De acordo com a orientação da FUNAI, tal cadastro deve ser coletivo (da comunidade interessada), gratuito e as associações e entidades representativas devem solicitar apoio ao poder público como órgãos estaduais gestores do CAR ou organização não governamentais (ONGs) que estão realizando o CAR em territórios tradicionais.

Dentro do SICAR, as Terras Indígenas foram inseridas como polígonos, considerando os limites reconhecidos pela FUNAI, sem apresentar as feições ambientais requeridas para outros imóveis rurais e sem emissão de recibo. Ressalta-se que de acordo com o Manual de Crédito Rural, no caso dos povos indígenas situados nas Terras Indígenas indicadas pela Funai para compor a base de dados do SICAR, dispensa-se o recibo da inscrição no CAR para acesso ao Crédito Rural, desde que não sejam proprietários de imóveis rurais. Apenas para os povos indígenas, dos 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais, é dispensado a apresentação do recibo do CAR para acesso ao crédito rural.

No caso de comunidades tradicionais que vivem dentro de unidades de conservação como reservas extrativistas ou reservas de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais, entre outras, o órgão responsável pela unidade, seja ele federal ou estadual, é o responsável pela inscrição no CAR. Atualmente, estão inscritas 61 Unidades de Conservação, contemplando 10 mil famílias em 17.510.774,86 hectares (SFB, 2021).

A respeito dos territórios quilombolas, a partir de entendimento da Instrução Normativa nº 02/2014 do MMA, coube ao INCRA realizar a inscrição no CAR dos territórios quilombolas titulados. Dessa forma, foram inscritos pelo INCRA, 139 territórios quilombolas titulados, atendendo 902 famílias em 891.275,22 hectares (SFB, 2021). Entretanto, o INCRA não se responsabilizou pela inscrição dos territórios quilombolas não titulados, que compõem a maioria desses territórios e como autarquia federal, cuja missão é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, não tem como atribuição exclusiva ou prioritária o reconhecimento e gestão dos territórios quilombolas.

A tabela abaixo apresenta as informações dos projetos de cooperação internacional, em fase de implementação, sob gestão do SFB, que possuem, em seu escopo, ações de inscrição de territórios tradicionais no CAR, de forma a apoiar as ações de inscrição, de competência das unidades federativas:

Tabela 1 – Projetos de cooperação internacional em fase de implementação sob gestão do SFB

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Projetos** | |
| **Natureza** | Contrato de Empréstimo – TF019211. | Contrato de Contribuição Financeira – BMZ nº 2011 66 149. |
| **Título do projeto** | Projeto Regularização Ambiental de Imóveis Rurais no Cerrado – Projeto FIP-CAR | Projeto Regularização Ambiental de Imóveis Rurais na Amazônia e em Áreas de Transição para o Cerrado – Projeto KfW-CAR |
| **Fonte dos recursos** | Programa de Investimento Florestal (em inglês, FIP) do Fundo Estratégico do Clima (em inglês, SCF). | Cooperação Financeira Alemã – Ministério para Cooperação e Desenvolvimento da Alemanha (em alemão, BMZ). |
| **Objetivos** | Aumentar a capacidade do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e de nove órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) para receber, analisar e aprovar inscrições no Cadastro Ambiental Rural, integrando-as ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR); e auxiliar, em municípios selecionados, na inscrição dos imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR), assim como no apoio ao processo de regularização ambiental. | Implementação do Cadastramento Ambiental Rural - CAR e apoio à recuperação de áreas degradadas em 76 municípios, dos Estados de Pará, de Rondônia e do Mato Grosso |
| **Período de execução** | 22/05/2017 a 31/12/2021 | 19/08/2015 a 30/04/2023 |
| **Orçamento** | USD 32,48 mi | EUR 33 mi |
| **Instituições parceiras** | Órgãos Estaduais do Meio Ambiente – OEMAs das seguintes Unidades da Federação: Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Maranhão, Paraná, São Paulo, Bahia, Piauí e Distrito Federal | Órgãos gestores do CAR no Pará, do Mato Grosso e de Rondônia, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA |

No Projeto FIP CAR, atualmente está sendo apoiada a inscrição de 50.000 famílias de territórios tradicionais no CAR, em 5 (cinco) Estados inseridos no bioma Cerrado – Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Piauí (SFB, 2021) junto aos órgãos estaduais competentes.

A respeito de projetos já finalizados a nível federal, o Edital FNDF/SFB/MMA   
nº 01/2015 [[16]](#footnote-16)- “Apoio às inscrições de imóveis rurais da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais no cadastro ambiental rural na região do semiárido”: o Edital do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), do SFB, foi lançado em 2015 para "Apoio às inscrições de imóveis rurais da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais no CAR na região do Semiárido". O Edital atendeu 92 comunidades quilombolas não tituladas do Semiárido Pernambucano, e 43 comunidades quilombolas não tituladas do Semiárido Alagoano e suas atividades foram finalizadas em 2019.

Já o Projeto de Apoio a Estratégias Nacionais de Redução do Desmatamento e dos Incêndios Florestais no Cerrado Brasileiro (Projeto Cerrado Federal), coordenado pela então Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (MMA), desenvolvido por meio da cooperação entre Brasil, Reino Unido e Banco Mundial, realizou o cadastramento de 37 territórios tradicionais de quilombolas e quebradeiras de coco em 4 municípios do Maranhão, atendendo cerca de 2.500 famílias (SFB, 2021).

Por seus processos históricos e condições específicas de pobreza e desigualdade, as populações tradicionais acabaram vivendo em isolamento geográfico e/ou cultural, tendo pouco acesso às políticas públicas de cunho universal, o que lhes colocou em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, além de serem alvos de discriminação racial, étnica e religiosa. É importante mencionar que vários segmentos tradicionais não possuem territórios reconhecidos e não estão identificados em dados oficiais.

**3.3 A finalidade do CAR de territórios tradicionais**

Há no SICAR um Módulo Exclusivo de Inscrição de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais, funcional desde 2014, tendo sido lançado conjuntamente aos outros módulos de inscrição no CAR, destinados a imóveis rurais e a imóveis rurais de assentamentos da reforma agrária. Utilizam esse módulo os estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe. É facultado aos estados utilizar o SICAR ou Módulo próprio de cadastramento e análise.

Como principal diferencial do Módulo Exclusivo de Inscrição de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais do SICAR, cumpre ressaltar a possibilidade de registrar como proprietários e beneficiários de um território coletivo tanto as associações representativas, quanto os cadastros de pessoa física de todos os moradores da comunidade/território. Outro diferencial são as modalidades de documentos disponíveis para declaração de posse, e a existência de um termo de autodeclaração, no qual a comunidade poderá registrar, por exemplo, uma área reivindicada que não consta no CAR por estar em posse de terceiros, áreas de uso de recursos fora da área efetivamente ocupada pela comunidade, sobreposições, conflitos territoriais, entre outras que julgar necessárias em seu ato declaratório. E ainda, a possibilidade de inserção de vários documentos atrelados aos diferentes domínios declarados, que juntos perfazem a área total do perímetro desenhado no CAR. Soma-se a isso uma possibilidade de inserção de dados geoespacializados específica, de forma a contemplar as múltiplas situações territoriais dessas populações.

A inscrição no CAR tem o objetivo de determinar as áreas de APP e RL, assim como estabelecer as áreas possíveis de desmatamento para fins de produção, chamado de uso alternativo, cumprindo o objetivo de ser uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Trata-se de uma lógica diferente da relação entre os povos e comunidades tradicionais e seus territórios tradicionais.

As terras indígenas devem ser utilizadas de acordo os usos, costumes e tradições de seus povos, e dessa forma, a razão de ser da inscrição da terra indígena no CAR é sua preservação como área indígena. A respeito dos territórios quilombolas, que vivem e sobrevivem de seus territórios tradicionais coletivos, a inscrição no CAR tem também o caráter protetivo e autoatribuído, segundo a Convenção 169 OIT (SOUZA FILHO *et al*., 2015b).

Nesse sentido, a inscrição no CAR é encarada pelos movimentos sociais como instrumento de proteção integral da área, sendo defendida por alguns segmentos a ideia de não identificação das áreas de preservação permanente e reserva legal, por serem feições ambientais que fogem de suas concepções de território.

O CAR é um instrumento de monitoramento que foi construído com o objetivo geral de proteger a vegetação nativa e não foi pensado inicialmente como uma política pública de reconhecimento territorial e desenvolvimento social. Durante os anos de implementação do CAR nas unidades federativas, povos e comunidades tradicionas iniciram um processo de acompanhamento e controle desse processo, criando canais de comunicação para melhorar não só as demandas ambientais, mas também sociais de seus territórios, vislumbrando o CAR como um instrumento de visibilidade para seus territórios e demandas ambientais e sociais.

Ressalta-se que a maior parte dos segmentos de povos e comunidades tradicionais não possui informações georeferenciadas ou um órgão gestor de apoio a suas demandas territoriais e ambientais. Dessa forma, por tratar-se de um cadastro autodeclaratório, a inscrição no CAR irá trazer grande parte desses territórios para dentro de um banco de dados federal, com a possibilidade de identificar conflitos fundiários e questões sensíveis como o acesso aos recursos naturais e a degradação ambiental de muitos territórios.

De acordo com a Cartas dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre o CAR em Territórios Tradicionais, entregue aos gestores do CAR nas unidades federativas durante o 1º 1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR, em outubro de 2017, atualmente o CAR funciona apenas como sistema de cadastro digital para ingresso de informações das áreas rurais e não leva em consideração os modos de vida e os valores envolvidos no uso do território pelos povos e comunidades tradicionais, um direto que lhes é próprio.

De acordo com essa mesma carta:

[...] os direitos constitucionais e normas supralegais para Povos e Comunidades Tradicionais só terão de fato sido cumpridos quando o modo de manejo dos territórios e seus recursos através da cultura, não forem tratados como ativos e passivos. Esta lógica de mercado não se encaixa para os territórios tradicionais e seus usos e costumes, eles não estão à venda, estão produzindo alimento e bem-estar em diversos modos de consonância com a natureza, o bem maior para todos. Os Povos e Comunidades Tradicionais sempre souberam como cuidar, haja vista as maiores reservas de bens naturais que há nestes territórios. Quem cuida do bem-estar para a sociedade, para além de seu território, tem que ser respeitado em seus modos de ser, existir, produzir e conservar.

Assim, o CAR em territórios tradicionais segue a lógica aplicada aos imóveis rurais e não pode ser usado para limitar ou impedir o acesso a outras políticas públicas e direitos adquiridos (GONÇALVES *et al*., 2018).

Existem diferenças fundamentais entre o uso da terra pelos imóveis rurais (propriedades privadas) e os territórios tradicionais (territórios coletivos). As propriedades privadas têm como objetivo a produção e reprodução de mercadorias e os territórios coletivos dos povos e comunidades tradicionais, conforme reconhecido pelo Decreto nº 6.040/2007, são espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais.

Dessa forma, a reflexão sobre o CAR em territórios tradicionais é fundamental para plena implementação dos instrumentos do Código Florestal, e a invisibilidade dos territórios tradicionais, resultado do racismo que sustenta a ausência de políticas públicas efetivas para esse público, limita o desenvolvimento e reconhecimento da diversidade de identidades da ruralidade brasileira.

**4. OS ÓRGÃOS COMPETENTES NAS UNIDADES FEDERATIVAS**

**4.1 A (re)produção de desigualdades sociais na perspectiva da implementação de políticas públicas**

4.1.1 A teoria sistêmica e o tema da inclusão e exclusão

Os fenômenos de inclusão e exclusão social e o fortalecimento de desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas podem ser analisados pelo campo da sociologia da administração pública alemã, através da perspectiva teórico-sistêmica de Niklas Luhmann. A partir dos anos 2000, essa tradição teórica aproximou-se do debate sobre a atuação dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010). A perspectiva teórico-sistêmica defende que a atuação dos agentes públicos não se dá apenas seguindo normas impessoais, instrumentos normativos e hierárquicos estabelecidos pelo serviço público (LOTTA&PIRES, 2018).

Nessa lógica, organizações são sistemas sociais que operam com estruturas formais e informais, produzindo ordem social (LUHMANN, 1964). Tais estruturas podem fortalecer processos de relegação e desconsideração, em que pessoas ou determinados grupos sociais, em função de suas características, são empurrados ou mantidos em posições marginalizadas ou inferiores (WACQUANT, 2016).

De acordo com a teoria sistêmica, um sistema complexo contém mais possibilidades do que pode realizar e quanto maior o número de elementos no seu interior, maior o número de relações possíveis. Dessa forma, algumas relações são realizadas e outras potencializadas, sendo que as relações entre os elementos não acontecem simultaneamente, mas em sucessão, gerando novas possibilidades, tornando-se assim ainda mais complexo. Mais complexo ainda é o seu ambiente, por conter um número maior de elementos e outros sistemas.

A segmentação, a hierarquia, a divisão centro/periferia e a função são quatro formas pelas quais o sistema pode diferenciar-se, sendo que, conforme evolui, ele passa de segmentado a funcional. Dessa forma ocorreu a passagem de uma sociedade segmentada, na antiguidade, para uma sociedade funcional na modernidade (KUNZLER, 2004).

A necessidade de evolução ocorre em função da complexidade do ambiente e, por isso, novas estruturas são geradas. Na sociedade, muitas ações e estruturas são pensadas (sistemas de controle, campanhas eleitorais, constituições, instituições etc.), mas isso não garante que os efeitos ocorram conforme pretendidos. Portanto, o sistema acaba por transformar-se e evoluir ao desviar-se do planejamento inicial, e não se repetindo. Ou seja, mesmo não sendo uma evolução planejada, ela se nutre dos desvios da reprodução normal (LUHMANN, 1999).

De acordo a teoria-sistêmica de Luhmann, a sociedade é constituída de pessoas e de relações entre pessoas, sendo que os indivíduos são um tipo distinto de sistema, chamado de sistema psíquico. Além disso, não há nenhum observador externo ao sistema social que possa analisá-lo com distância e imparcialidade e o conhecimento é resultado da observação de segunda ordem, na qual um observador observa o que um outro observador observou. De acordo com a teoria sistêmica, os sistemas podem ser divididos em não-vivos, vivos, psíquicos e sociais. Todos os sistemas sociais formam a sociedade ou o sistema social global (KUNZLER, 2004).

O sistema social é formado pela complexidade do ambiente e a dele mesmo, em um processo de diminuir a complexidade do ambiente, selecionando elementos, e a sua própria, auto diferenciando-se. Portanto, o sistema social reconhece-se como um sistema diferente e único perante um ambiente complexo através da autorreferência, criando uma identidade e particular estrutura (LUHMANN, 1997).

A teoria sistêmica de Luhmann trata, então, o tema da inclusão e da exclusão de forma multidimensional, em que cada sistema social, incluindo a interação entre os burocratas a nível rua e os beneficiários de políticas públicas, define suas estruturas e critérios de inclusão e exclusão social, levando em conta também as restrições que o ambiente e demais sistemas impõem.

Portanto, os efeitos das organizações implementadoras de políticas, como sistemas sociais específicos, e as consequências das interações entre agentes públicos e os beneficiários das políticas públicas devem ser analisados como efeitos específicos de cada sistema envolvido no processo de implementação (LOTTA e PIRES, 2018).

As interações entre os agentes ou gestores públicos e os cidadãos são processos graduais, relacionais e coletivos e possuem papel importante na construção de trajetórias sociais dos envolvidos, podendo mitigar ou reforçar desigualdades e exclusões (WACQUANT, 2016).

Portanto, para analisar como o processo de implementação de políticas públicas acaba por reforçar desigualdades e exclusões, é importante aprofundar-se em uma perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade social e dar atenção aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas (IPEA, 2019).

4.1.2 A desigualdade em uma perspectiva multidimensional e interseccional

O conceito de desigualdade social no campo das ciências sociais possui uma gama de definições, a partir dos objetivos analíticos e políticos em jogo. Agências de desenvolvimento, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, assim como grande parte das políticas públicas para países em desenvolvimento, até o final do século XX, privilegiaram uma definição específica de desigualdade, em que as discrepâncias sociais podem ser observadas em diferenças nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados. Os principais marcadores para observar as desigualdades sociais seriam as diferenças individuais de renda, estudadas dentro das fronteiras nacionais e medidas na maior parte dos casos pelo índice de Gini. Entretanto, trata-se de perspectiva analítica limitada, que não permite a análise das seguintes questões: i) desigualdades de quê; ii) desigualdades entre quem; iii) desigualdades quando; e iv) desigualdades onde (SÉRGIO COSTA em IPEA, 2019).

A perspectiva multidimensional e intersecional do fenômeno da desigualdade social amplia essa concepção até então restrita a desigualdade de oportunidades para as desigualdades de posições ou resultados. Nesse ângulo, o desenvolvimento de perspectivas multidimensionais, entrelaçadas, interseccionais ou matriciais das desigualdades sociais reforçam as dimensões de (re)produção histórica, processual e relacional do fenômeno, até então medidas apenas por indicadores econômicos, e trazem os elementos da constituição da desigualdade cotidiano dos indivíduos. A perspectiva analítica da interseccionalidade traz a ideia de que a natureza interconectada das opressões estruturadas por raça, classe e gênero constitui uma “matriz de dominação” que opera em todos os níveis das relações sociais, desde o individual até o socioestrutural (PIRES, 2019).

O conceito de interseccionalidade propõe uma compreensão mais aprofundada das desigualdades raciais, em uma análise da interação estrutural do racismo e seus efeitos políticos e legais. Portanto, não se trata apenas da identificação das múltiplas identidades, mas sim de uma abordagem teórica fundamental em um momento de complexificação do serviço público e no desenho e implementação de políticas públicas mais eficientes, em que pode haver choque das estruturas sociais e fluxos modernos.

Os marcadores sociais de diferença como gênero, sexualidade, idade, identificação racial e classe social interagem, contextual e conjunturalmente, de modo a promover potenciais cenários de desigualdades sociais e hierarquizações, em um entrelaçamento de opressões (HENNING, 2015). Ressalte-se o que afirma Davis (2008):

A interseccionalidade inicia um processo de descoberta, nos alertando para o fato de que o mundo a nossa volta é sempre mais complicado e contraditório do que nós poderíamos antecipar. [...] A interseccionalidade não produz uma camisa-de-forças normativa para monitorar a investigação [...] na busca de uma ‘linha correta’.

Portanto, os indivíduos vivenciam a partir de seus lugares sociais, em sistemas sociais e ambientes específicos, desafios diferenciados ou adicionais para o acesso a direitos e políticas públicas. A interseccionalidade é instrumento analítico que permite enxergarmos as opressões para que seja possível combatê-las, reconhecendo que algumas opressões são mais dolorosas e que por vezes somos nós os opressores (AKOTIRENE, 2018).

A lente da interseccionalidade permite capturar as consequências da interação entre duas ou mais formas de subordinação, como sexismo, racismo, patriarcalismo. Dessa forma, a discriminação pode apresentar-se em três formas principais: contra grupos específicos, a mista ou composta e a estrutural. A realidade brasileira traz um significado especial para esse conceito, por conta das relações de gênero e raciais serem reconhecidas como fator estruturante das desigualdades sociais, sendo fundamental a discussão do tema para consolidação da democracia e redução das diferentes desigualdades sociais (CRENSHAW, 2004).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem destacando as ligações complexas entre desigualdades econômicas (classes de renda) e desigualdades de gênero, étnico-raciais, territoriais e derivadas de idade ou etapa do ciclo de vida das pessoas, como estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões (PIRES, 2019).

No Brasil, entre os anos de 2002 e 2013, a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu de 0,59 para 0,53. Entretanto, permanecerem as expressivas desigualdades relacionadas às questões raciais e de gênero. Há um entendimento amplo entre analistas do tema de que a redução das desigualdades durante os governos petistas foram mais consequência dos processos econômicos, como o *boom* das commodities e movimentos no mercado de trabalho brasileiro, do que das políticas sociais adotadas (PIRES, 2019).

Após o fim do ciclo dos governos petistas em 2016 e a volta de uma política econômica neoliberal, da queda do preço das commodities e da alta na financeirização, ficou evidente a fragilidade da recente diminuição das desigualdades no país e as limitações de avaliar a questão apenas a partir da renda.

Para Costa (in IPEA, 2019), as políticas de transferência de renda reduziram pela metade as taxas de pobreza em cerca de dez anos. Segundo o autor, o significativo aumento do poder de compra do salário-mínimo, em conjunto com as novas oportunidades financeiras criadas durante o ciclo de crescimento econômico, fez com que segmentos e parcelas inteiras da população, até então totalmente marginalizados, começassem a disputar espaços e bens de distinção reservados até então às classes médias estabelecidas. Isso descrito é parte da ruptura social que levou ao processo de *impeachment* da presidente Dilma Roussef, encerrando clico de governos petistas.

A distribuição assimétrica dos direitos políticos e sociais e do acesso a políticas públicas é resultado das diferentes possibilidades que indivíduos ou segmentos sociais têm para influenciar nas decisões que afetam suas trajetórias de vida. Para além da ligação com as desigualdades socioeconômicas, existem também desigualdades relacionadas ao nível de prevalência dos direitos de cidadania e sistemas de proteção social. Nesse aspecto, Estados que concentram suas políticas apenas na transferência de renda contribuem menos para reduzir as diferenças entre as condições concretas de vida de seus cidadãos (PIRES, 2019).

Entre as desigualdades sociais nos diferentes sistemas sociais, destacam-se as desigualdades socioecológicas, que dizem respeito ao acesso a bens ambientais, como água potável, ar limpo, território e proteção contra riscos ambientais naturais ou produzidos pela ação humana (COSTA in PIRES, 2019).

As dificuldades de acesso e manutenção de territórios, bens naturais e políticas públicas (desigualdades socioecológicas), assim como questões raciais, étnicas e de gênero, afetam povos e comunidades tradicionais, apesar dos avanços que esses segmentos sociais conquistaram desde 1988, com o reconhecimento constitucional de seus direitos diferenciados.

Esse entrelaçamento de desigualdades pode ser reproduzido, mantido e muitas vezes reforçado na implementação de políticas públicas.

4.1.3Processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas

A análise das diferentes relações entre agentes públicos e os beneficiários de políticas e serviços públicos entre os agentes públicos distancia-se dos estudos hegemônicos sobre a implementação de políticas públicas, com foco em operações, processos e atos recorrentes que dão concretude e preenchem o cotidiano do serviço público. Dessa forma, o foco da análise e o comportamento dos diferentes agentes estatais que se situam nas bases ou nos estratos intermediários da hierarquia burocrática (PIRES, 2009; 2018).

Nessa perspectiva analítica é defendida a ideia de que leis e decisões políticas e públicas não são simplesmente executadas como foram planejas/escritas, de forma direta e automática, mas sim influenciadas e transformadas pelo processo de implementação em si (MAJONE e WILDAVSKY, 1984, in PIRES, 2019, p. 18).

Dessa forma, o processo de implementar as ações e programas previstos nos atos normativos exige o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos, ações e relações (BARDACH, 1977, in PIRES, 2019, p. 18) que, a partir de suas percepções e ações influenciam, transformam e direcionam a execução de políticas públicas, seus conteúdos e resultados assim como os seus próprios conteúdos e resultados (HILL e HUPE, 2014, in PIRES, 2019, p. 18).

Em resumo, para além de simples atos administrativos baseados em leis e normativas, o processo de implementação configura-se como um espaço de ação política tratando de questões, conflitos e decisões sobre quem recebe o quê e como (NAKAMURA e SMALLWOOD, 1980; THOMAS e GRINDLE, 1990; STEIN *et al*., 2006, in PIRES, 2019, p. 19).

A corrente analítica *bottom-up,* no campo de implementação de políticas públicas, traz foco para os agentes de implementação, suas ações, percepções comportamentos e formas de interação com os beneficiários de serviços públicos, permitindo uma análise mais ampla e complexa a respeito dos efeitos das políticas públicas para além dos resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) esperados, definidos pela legislação correlata.

Dessa forma, tal corrente analítica destaca desenho institucional como elemento fundamental para a compreensão de como objetivos declarados, conteúdos e formatos de políticas públicas vão sendo transformados no decurso das atividades de implementação (HILL e HUPE, 2014, in PIRES, 2019, p. 29).

A implementação de ações e programas previstos nos diferentes instrumentos normativos exige o envolvimento e a articulação entre diversos atores, dentro e fora da esfera de estado, assim como recursos e arranjos institucionais viabilizem a realização dessas ações em si (PIRES e GOMIDE, 2016, in PIRES 2019, p. 29).

Nesse interim, os arranjos entre os diferentes atores envolvidos na implementação de uma política pública determinam o modelo de governança que está sendo exercitado no processo de implementação (CAPANO, HOWLETT E RAMESH, 2015; MARQUES, 2013, in PIRES, 2019, p. 30).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), governança trata-se de sistema com a finalidade de dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Dessa forma, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Daí infere-se que a governança busca aproximar gestores e proprietários do capital, com intuito de harmonizar os interesses entre as diferentes partes (TEIXEIRA e GOMES, 2019).

As organizações públicas também se utilizam do sistema de governança para possibilitar e otimizar os resultados pretendidos por lideranças e agentes públicos. Entretanto, no âmbito da administração pública, a relação de assimetria de informações poder ocorre entre os cidadãos/beneficiários e os gestores/agentes públicos (TEIXEIRA e GOMES, 2019).

Portanto, a análise da governança no processo de implementação provoca dois tipos de questões fundamentais para reflexões sobre reprodução de desigualdades. Primeiramente: Quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados? E, considerando que os arranjos frequentemente envolvem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores participantes, quais são as capacidades (conectividade, centralidade etc.) de cada ator de interferir em decisões críticas sobre as estratégias de implementação e os cursos de ação a serem seguidos? Em segundo lugar, visto que as interações entre os diferentes atores envolvem o desenvolvimento ou a adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.), quais visões, valores e preconcepções sobre os usuários e seus modos de vida são fixados? Quais as implicações desses instrumentos, supostamente técnicos, para os usuários dos serviços e programas? Portanto, o modelo de governança e os instrumentos de implementação de políticas públicas podem gerar efeitos materiais e simbólicos sobre os beneficiários dos serviços em questão, fortalecendo a manutenção de desigualdades e vulnerabilidades acumuladas por parte de alguns segmentos da população (PIRES, 2019).

Os desequilíbrios de poder, de representação institucional, articulação e capacidade de influência causam riscos de exclusão, falta de atenção e danos a segmentos historicamente marginalizados que grande parte das vezes não terão seus pontos de vista institucionalmente reconhecidos.

O processo de implementação de políticas públicas é também reconhecido como uma arena política relevante (GRINDLE, 1980, in PIRES, 2019, p. 28). Dessa forma, a implementação envolve oportunidades de transformações e atores interessados ou que não participado e influenciado o momento de formulação irão buscar participar, influenciar e controlar as decisões relativas às estratégias operacionais e às ações no plano administrativo (SCOTT, 1969, in PIRES, 2019, p. 28).

Durante a década de 1980, no campo de estudos de implementação de políticas públicas, passou-se a analisar a atuação dos burocratas executores no processo de implementação, denominados por Lispky (2010) como street-level bureaucrats (burocratas de nível de rua). Tais atores são centrais na análise de implementações de políticas púbicas pois materializaram as políticas desenhadas e geram efeitos e resultados, e o que os define não é a posição hierárquica, mas serem o elo de conexão e acesso entre usuários e Estado (LOTTA, 2021).

Destaca-se que são esses servidores o “rosto” do Estado e é pela ação desses grupos que os cidadãos acessam, ou não, direitos e benefícios públicos e materializam o olhar sobre a ação estatal. Além disso, são esses gestores a porta de acesso (ou restrição) a direitos sociais, determinando elegibilidade e exercendo poder alocativo, possuindo, portanto, grande impacto na vida dos cidadãos. Por fim, devido a interação direta com os beneficiários dos serviços, ações e programas, suas impressões e informações são fundamentais para o próprio Estado e para o desenho de políticas públicas (LOTTA, 2021).

As interações entre agentes públicos e os beneficiários de políticas públicas é significativo do ponto de vista pessoal, mas o efeito dessas interações também é importante em nível social também. Por meio dessas interações, a percepção da legitimidade e confiabilidade das instituições políticas é moldada. Além disso, a forma como as políticas são implementadas pode ter impacto sobre a percepção das pessoas sobre a legitimidade do que essas políticas (ZACKA, 2017).

Essa posição gera pressão tanto por parte do Estado – metas, indicadores, eficiência – quanto por parte dos beneficiários – acesso, efetividade, informação (LIPSKY, 2010).

Portanto, é fundamental a análise do conceito de discricionariedade, conceituada como o espaço de liberdade para tomada de decisão, dentro do constrangimento colocado pelas regras (HUPE; HILL; BUFFAT, 2015, in LOTTA, 2021, p. 13). Nessa perspectiva, a discricionariedade define-se como espaço racionalidade usado para transformar uma regra geral em uma determinação específica (LIPSKY, 2010; MØLLER, 2016, in LOTTA 2021, p. 14.), sendo o elemento central para entendimento da ação dos agentes públicos, pois é a partir de suas impressões e ações que decisões são tomadas e a implementação ocorre.

Dessa forma, os agentes públicos, no âmbito dos espaços de discricionariedade, como negociam ações e normativas com base na pluralidade de objetivos e valores aos quais devem ser sensíveis e como encontram recursos para fazer isso em ambientes complexos (ZACKA, 2017). Assim, os agentes públicos transformam objetivos originais das políticas em ações concretas que podem, ou não, gerar resultados desejados pela política.

O espaço de discricionariedade tem diversos fatores: a ambiguidade e o conflito de regras e objetivos, a limitação de recursos que leva à necessidade de se fazerem escolhas, as incertezas e imprevisibilidades do mundo cotidiano da implementação e a assimetria de informações, entre outros (LIPSKY, 2010; ZACKA, 2017, in LOTTA, 2021).

Destaca-se por exemplo o processo de categorização e alocação dos usuários, em que cidadãos chegam ao serviço público como pessoas únicas, com demandas individualizadas e portadoras de diferentes experiências de vida, expectativas e necessidades e é função dos agentes públicos sua demanda e classificá-la, enquadrando cada usuário e cada necessidade em categorias de serviço pré-estabelecidas, mas sobre as quais há um espaço considerável de interpretação (LOTTA, 2021).

Além disso, o exercício da discricionariedade pode ser também percebido na distribuição de benefícios e sanções, na estruturação dos contextos de interação, determinando quando, com que frequência e sob que circunstâncias a interação entre usuário e Estado ocorrerá, e também no estabelecimento de um padrão para como os cidadãos devem se portar perante o Estado, ensinando procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos agentes públicos e como adquirir informações (LOTTA, 2021).

Nessa perspectiva, é importante também avaliar como os agentes públicos pensam sobre si mesmos, como entendem seu papel, como valorizam diferentes cursos de ação, como percebem os diferentes beneficiários e como interpretam ações e eventos.

O exercício da discricionariedade é influenciado por dimensões culturais e sociais demonstrando que as impressões e o contexto social e político influenciam suas ações e discricionariedade (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

Dessa forma, ao interagirem com os diferentes beneficiários de uma política pública, durante o processo de implementação, os agentes públicos coordenam seus próprios valores e percepções de mundo com os dos demais atores envolvidos na interação e respondem, da maneira como conseguem, às pressões e demandas que recebem (ZACKA, 2017 in LOTTA, 2021, p. 15). Dessa forma, os agentes públicos os desenvolvem na implementação diferentes práticas que têm significados compartilhados e moldam sua identidade e a identidade daqueles que recebem seus serviços e que refletem regimes políticos mais gerais e não apenas as regras específicas (LOTTA, 2021).

Dessa forma, as práticas institucionais estão inseridas em contextos institucionais específicos, sendo disseminadas e apoiadas por treinamento, regras de promoção, normas profissionais e culturais e por aquilo que é disseminado entre os pares. Os agentes públicos, portanto, possuem valores, interesses e práticas, parcialmente determinados pelas lógicas institucionais que estruturam os campos organizacionais nos quais eles atuam. Portanto, existem fatores além dos individuais que ajudam a entender as decisões cotidianas desses agentes, sendo preciso compreender os contextos em que eles atuam e como ali as ações são justificadas (LOTTA, 2021).

Nessa perspectiva a análise de quais segmentos de beneficiários foram amparados e beneficiados no processo de implementação e quais investigar quais foram excluídos ou negligenciados é fundamental para a compreensão de riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação através da ação de agentes públicos (PIRES, 2019).

**4.2** **A implementação do Cadastro Ambiental Rural em Territórios Tradicionais**

4.2.1 O modelo de governança estabelecido pelo Governo Federal junto às Unidades Federativas e a influência das ações federais

A partir da iniciativa pioneira em estados da Amazônia Legal, houve a criação do CAR a nível federal pela Lei nº12.651/2012 e o estabelecimento do SICAR por meio do Decreto nº 7.830/2012, trazendo o protagonismo das unidades federativas (inscrição, análise e monitoramento), mas sob forte coordenação e acompanhamento do Governo Federal, responsável pela gestão do sistema e geração do recibo que confirma a inscrição no CAR.

Apesar de criado em 2012 (Lei nº 12.651/2012) e regulamentado no mesmo ano (Decreto nº 7.830/2012), o SICAR tornou-se operacional em 2014, com o lançamento da plataforma eletrônica e das normativas IN 02/2014 e 03/2014 do MMA, que orientam a execução do sistema. Sob gestão e comando da então Ministra do Meio Ambiente, Sra. Izabella Teixeira (2010-2016) a plataforma e as normativas subsequentes foram desenhadas, assim como a articulação institucional com os estados, os acordos de cooperação técnica e o arranjo de governança que permitiram um avanço significativo do número de inscrições e a adesão por parte dos estados, órgãos competentes e de proprietários e possuidores.

De acordo com Izabella Teixeira, em entrevista realizada on-line no dia 24 de junho de 2021, para entender a estratégia do Governo Federal referente aos arranjos institucionais e políticos junto às unidades federativas que permitiram o grande volume de inscrições no CAR e adesão dos estados, é necessário considerar o contexto político do debate do novo Código Florestal e de como o país chegou até esse debate:

*“O código florestal sempre foi visto na perspectiva de uma das leis ambientais, no entanto, sua implementação sempre dependeu de outras questões como agricultura e o setor florestal. A área ambiental nunca teve a aproximação estratégica de construir ações concretas que viabilizassem a convergência de interesses entre produção e proteção. O código florestal sempre foi refém de um certo ativismo ambiental representativo, importante do ponto de vista político, porém que não necessariamente dialogava com todas as realidades locais do Brasil. Essa é a primeira questão importante a ser observada até se chegar nos territórios tradicionais de povos tradicionais. Isso é muito refletido na agricultura familiar e inclusive nas médias e grandes propriedades, quando a área ambiental nunca reconheceu o direito intertemporal. A área ambiental também sempre foi refém desse ativismo na discussão sobre a Amazônia, uma disputa com a agricultura e o segmento florestal na Amazônia, como se isso fosse refletir em todas as realidades do país, tanto do ponto de vista de produção quanto de organização desses grupos, e dos apelos políticos que esses arranjos determinam, são totalmente diferentes. Quando se abre esse espectro maior, no qual tivemos que lidar no Congresso Nacional, o agricultor familiar, por exemplo, sempre esteve associado ao conceito de até 4 módulos fiscais, o que foi uma conquista, e teve um reconhecimento de vários segmentos dos movimentos sociais, e que, na disputa do código florestal, esses movimentos romperam com os ambientalistas porque defendiam que o aspecto social da agenda pertencia a eles, e os ambientalistas cuidavam do aspecto ambiental [...]. Eu tive participação na construção da frente parlamentar da agricultura familiar para fazer uma contraposição à frente parlamentar da agricultura, dos ruralistas, para obter votos, o que muitos dizem ter sido uma estratégia política e exitosa, mas a elite ambientalista não fazia parte disso. [...] Essa construção só é possível para poder avançar no CAR, além do amadurecimento interno de lidar com as questões sociais e socioambientais, se ocorrer uma grande pactuação política feita no Congresso para viabilizar o Código Florestal. Foi construída uma credibilidade política na negociação do Código Florestal, o MMA mudou de patamar político, de uma ‘ONG’ na Esplanada, e com isso trouxe uma credibilidade para construir o CAR e entrar no mercado para oferecer um instrumento estratégico para solucionar o uso da terra no Brasil e para conciliar a agricultura com as questões ambientais de proteção e que trouxesse também o social, o pequeno, as populações tradicionais que tinham que ter um olhar diferenciado com essa relação ‘homem e terra’ e influenciar as novas políticas ambientais. O CAR foi criado para acolher o Brasil e não para polarizar, excluir, e reconhecer quem descumpria a lei e dar a chance para se regularizar, com base no que conduz a lei de crimes ambientais. O CAR é um tremendo instrumento, que possui os mecanismos para regularizar e trazer o País a bordo. [...] E foi isso, não houve politicagem, queríamos um CAR bem-feito porque ele foi imposto em negociação pelo prazo de 2 anos do congresso, que andaria com a anistia se caso não obtivéssemos sucesso. Fazer um CAR bem-feito era uma bela resposta política de que a área ambiental operava em outro patamar, que não éramos reativos ao desenvolvimento, e sim com um instrumento que iria promover o desenvolvimento sustentável desse país juntando a agricultura verde. É um instrumento robusto e muito importante, para um país em que o uso da terra é tão significativo como o Brasil”.*

Dessa forma, de acordo com a ex-Ministra, a implementação da política aconteceu após debate e engajamento de diversos atores, e o instrumento em si foi visto como um avanço na política de regularização ambiental, em uma lógica de regularização e não de punição. A referida Ministra destacou também que:

*“O CAR é um grande instrumento para a Agricultura e vejo a repercussão disso internacionalmente, pois em nenhum país no mundo existe um sistema assim. Estive nos EUA em 2017 e a repercussão foi grande, e nos EUA seria um sonho em ser feito algo parecido, o que temos no CAR é uma base invejável especialmente para se trabalhar com as florestas. O inventário Florestal de Florestas seria também muito importante para se agregar, que era a intenção na época que eu estava no Ministério, para se tirar uma melhor fotografia do Brasil e se ter uma nova visão da agenda ambiental, como propositiva, que orienta, e não uma agenda reativa, que bloqueia. O CAR é o instrumento balizador disso, de juntar outros instrumentos para tomar decisão. Os órgãos estaduais estão fechados no desafio dessa agenda aonde o meio ambiente é um instrumento estratégico de decisão geopolítica* do *país, e não possuem ferramentas para uma visão maior no campo”.*

A partir das experiências em diversos estados e diante das competências legais estabelecidas no novo Código Florestal, o CAR poderia ser feito nos estados e que deveria haver apenas um *hub*/plataforma federal, o SICAR, para recepcionar os dados dos estados. Entretanto, o Decreto nº 7.830/2012 traz um modelo de governança diferente, com liderança e coordenação do Governo Federal e, em especial, a geração do recibo de inscrição como papel do Governo Federal.

Em entrevista realizada com o ex-Secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável entre os anos de 2011 e 2014, esse modelo de governança relaciona-se com a história do CAR, em entrevista realizada em 20 de junho de 2021:

*“Essa ideia de fazer o georreferenciamento dos imóveis para ter um maior controle ambiental partiu dos governos estaduais na Amazônia, que já vinham com uma iniciativa anterior do Ministério do Meio Ambiente com o estado do Mato Grosso. Como instrumento de trabalho, era fundamental, e já vinha sendo trabalhada a ideia. Quando o Valmir veio como secretário de Meio Ambiente do Pará, ele começou a desenvolver essa ideia, de se fazer o perímetro do imóvel dentro do licenciamento e começou a ideia do CAR. Na discussão que envolveu a mudança do código florestal, existia um conflito grande com os agricultores familiares que reclamavam que o poder público, por meio do IBAMA, só chegava na agricultura familiar para multar e não prestar apoio na recuperação das áreas. O grande problema é que o poder público não tinha acesso a todos esses imóveis, e foi aí que se pensou em um registro de forma simplificada e que o próprio agricultor inserisse suas informações de sua propriedade e de certa forma apoiar na recuperação das áreas, de reserva legal. Quando houve a isenção das multas, houve muita discussão e deu abertura para andarmos com o a ideia do CAR. A SEDR tinha muito envolvimento com o agricultor na época, e esse pensamento de que o produtor tem que produzir e precisa de apoio para conciliar com a recomposição dessas áreas nós tínhamos. Porém a SEDR nunca foi uma Secretaria forte, que tivesse técnicos e recursos suficientes para andar com essa política. E sempre foi defendido que o CAR fosse mais uma ferramenta do meio ambiente, e que deveria respeitar o Sistema Nacional de Meio Ambiente, já havia nessa época uma disputa entre o governo federal e os governos estaduais. A SEDR queria trabalhar isso de forma integrada e quando saiu o primeiro decreto, os estados reagiram muito, pois a responsabilidade de se fazer o CAR era dos estados, e houve uma resistência muito grande. Tinha uma divergência nesse sentido, nós entendíamos que o CAR deveria ser integrado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente e estaria nos estados e teria uma forma de receber essas informações, com a legislação de cada estado, e que não seria único porque cada estado tinha uma configuração, e o interesse era de receber o perímetro e as informações. O IBAMA na época era o que tinha esse servidor, mas depois vimos que na verdade ele não tinha, pois contratavam esse serviço por fora e percebemos que o trabalho não estava sendo feito. O IBAMA estava fazendo o CAR unificado, mas a ideia era que se aproveitasse a arquitetura de cada estado, e quando vimos era um CAR único que estava sendo feito. E cada vez mais isso estava fora da SEDR, aos poucos, além dos entendimentos do código florestal, que a SEDR não estava muito nas negociações e nem sabia quais eram os interesses dos envolvidos. A grande perda em minha opinião foi primeiro, da forma que foi feito desperdiçou o esforço de se trabalhar de forma integrada e todas essas resistências dos estados, que foram aparecendo. Se perdeu a forma de se trabalhar integrada para uma forma centralizada, que é um vício do Ministério do Meio Ambiente de não confiar no trabalho dos estados. Houve muito problema de integração de bases dos estados”.*

Para Izabella Teixeira, a criação do SICAR e as determinações do Decreto   
nº 7.830/2012 devem-se a três motivos:

*“O SICAR foi feito por três razões muito objetivas: primeiro porque com o CAR se teria a maior base de dados de uso da terra do país e as terras não são de domínio dos estados nem dos municípios, as terras são de domínio da união e precisava estar isso numa base organizada, não só para as políticas ambientais, mas se tinha a intenção de arrumar a regularização fundiária. O Brasil é continental e essa questão da terra é algo não resolvida até hoje, sendo o CAR um instrumento extremamente importante para dar visibilidade a como é o uso da terra no Brasil e seu desafio. Era uma mudança de patamar político das questões ambientais, para garantir informações estratégicas para o país de uma enorme base de dados de uso da terra. Essa era a visão. A segunda motivação foi a de orientar e melhorar as políticas ambientais brasileiras e queríamos entrar de maneira estratégica e não reativa. A terceira coisa importante, é que isso requalificava o Ministério do Meio Ambiente, as políticas ambientais na esplanada, bem como do ponto de vista internacional também, permitindo a nós da área do meio ambiente, termos um papel mais eficiente na estratégia nacional de biodiversidade, ou elementos mais estratégicos para lidar com as questões de desertificação, por exemplo, ou nos estudas de adaptações climáticas e qual a base econômica desses territórios. O MMA estava como ação central, como hoje é o tema ambiental é um tema geopolítico. Outra questão importante, quando éramos Meio Ambiente nós não privilegiávamos setor A.B ou C, olhando os ativos ambientais. O CAR foi pensado dessa maneira, e a importância de um sistema único, porque não poderíamos ter isso fragmentado, uma coisa é o que o estado faz em sua competência, mas se tem áreas críticas, pode ser feito diretrizes nacionais para melhorar o desempenho local”.*

Portanto, após a definição do arranjo de governança, era necessário envolver os parceiros e agir estrategicamente para a implementação da política. Dessa forma, a coordenação da implementação e articulação com estados e parceiros ficaria a cargo do MMA e o desenvolvimento da plataforma tecnológica sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Ainda de acordo com a Ministra Izabella Teixeira:

*“O IBAMA sempre foi a agência nacional brasileira e não queríamos disputas entre o florestal e o agrícola, a área florestal tinha uma área importante de fomento e à época, nós entendemos que o IBAMA, na sua reestruturação, tinha que deter a principal base de dados de uso de recursos naturais do país e uso da terra. Colocamos o IBAMA como uma agência de controle ambiental e que detinha todas as bases de dados do país, permitindo também que o IBAMA fosse o “dono” do relatório de qualidade de meio ambiente do país. E com essa base de dados promoverem uma serie de relatórios analíticos sobre a evolução do uso do meio ambiente no Brasil, essa foi a ideia inicial. Porém, com a mudança de diretoria do IBAMA, o sistema do CAR foi construído, foi testado por mim e vi que não funcionava, os prazos para lançamento vencidos e daí foi decidido que o CAR fosse transferido para o SFB, com a ida do Deusdará que estava no planejamento estratégico do ministério, para oferecer uma ferramenta para o cidadão brasileiro. E assim surgiu o CAR, tal qual o imposto de renda para fazer off-line, dar acesso aos proprietários e uma grande mobilização foi feita com diversas instituições que o SFB fez, e o IBAMA se recusou a fazer, pelo fato de ser um órgão ambiental de controle. O SFB estava sendo reformulado para ser uma secretaria no MMA, por conta também de toda a demanda do código florestal. O CAR indo para o SFB também traria maior agilidade e projetaria isso no campo da economia florestal, de fomento, e poderia conciliar os resultados do CAR para indicar as áreas de recuperação, fomentar as indústrias de florestas plantadas, trazer uma visão de uso estratégico da terra pelo setor florestal, e mostrar além dos passivos, os ativos florestais, mostrando uma economia florestal em outra perspectiva, esse foi o espírito. O SFB foi pensado como uma instituição estratégica de economia florestal do país, e para isso deveria ter o CAR na base, detendo a política florestal”.*

Assim, a partir de 2014 e com formalização posterior por meio do Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017, o SFB assumiu a coordenação nacional do CAR, em um momento de exponencial crescimento do número de cadastros e engajamento das unidades federativas. Atualmente, 21 unidades federativas utilizam a plataforma federal de cadastramento no CAR, disponível do âmbito do SICAR, enquanto seis utilizam sistemas próprios, cujas bases de dados encontram-se integradas à do SICAR.

Figura 5 – SICAR nas Unidades Federativas



Fonte:SFB

A transferência da coordenação do CAR para o SFB em 2014 também trouxe à tona a questão de inscrição do CAR em territórios tradicionais e de como isso seria realizado. Em 2015, houve o lançamento do Edital nº 01/2015 do FNDF, sob gestão do SFB, para apoiar a inscrição de territórios tradicionais no semiárido brasileiro. Para além das atividades de inscrição, através do Edital, houve uma pressão dos movimentos representativos e da sociedade civil para que esses segmentos fossem incluídos na política de regularização ambiental e tivessem seus direitos respeitados. Além disso, ampliou-se a discussão junto as unidades federativas sobre como apoiar a inscrição desses segmentos, apesar do assunto já ter sido objeto de debate anteriormente no âmbito do MMA.

De acordo com ex-Secretário do MMA, quando perguntado se havia desde o início a intenção de apoiar os estados na inscrição de territórios tradicionais no CAR:

*“O que a gente tinha como definição era para agricultura familiar e incluindo aí povos e comunidades tradicionais, era uma tarefa do poder público. Tínhamos a compreensão de que esse público não conseguiria fazer por conta própria. Os povos e comunidades tradicionais nós tínhamos com clareza de que era papel do poder público, até porque a SEDE era uma das instituições que coordenava a Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais, eu era um dos que coordenava as reuniões e sempre tivemos essa compreensão de que isso era tarefa nossa, do poder público, principalmente do governo federal, pois nos estados ainda estava começando esse entendimento, de assumir esse trabalho no estado”.*

Sobre a existência de diálogo do Ministério do Meio Ambiente com os Estados e parceiros sobre a inscrição e análise de CAR de territórios tradicionais e se havia resistência por parte desses gestores, para o ex-Secretário:

*“Estávamos ainda a um passo atrás, então não tínhamos chegado nessa parte. Nós percebíamos que os estados tinham pouco envolvimento com esse público e tinha uma certa dificuldade e não era prioridade. Entendíamos que se o governo federal não fizesse os estados não fariam. Tínhamos essa intenção de fazer e estávamos buscando ferramentas tecnológicas para isso, para auxiliar e atender essas populações, nós tínhamos essa preocupação. Ainda não estava nesse ponto de definir tarefas para isso, mas já tínhamos essa percepção de que os estados não tinham esse envolvimento e que isso seria papel do governo federal”.*

De acordo com a Ministra Izabella Teixeira:

*“Quando falamos de territórios tradicionais, separando os extrativistas, as comunidades pesqueiras dependentes de recursos naturais, mas com forte relação com seus territórios, no Brasil todo. Ainda temos as populações indígenas, que nunca foram muito amigáveis com a pauta ambiental, num histórico de muitas disputas, mas a agenda maior sociopolítica, particularmente na Amazônia, sempre destacou essa proximidade. Na minha gestão, buscou-se uma nova moldura de acolhimento do socioambiental, trazendo as questões indígenas e extrativistas, mas não necessariamente isso está na base do entendimento do PT (Partido dos Trabalhadores), que tem uma relação próxima com as comunidades tradicionais, mas no quesito mais de desenvolvimento rural, reforma agrária do que valores de proteção ambiental. Eu tive participação na construção da frente parlamentar da agricultura familiar para fazer uma contraposição à frente parlamentar da agricultura, dos ruralistas, para obter votos, o que muitos dizem ter sido uma estratégia política e exitosa, mas a elite ambientalista não fazia parte disso. Os povos extrativistas faziam parte, pois a disputa deles pela terra sempre tangenciou a questão dos direitos de reforma agraria. O ministério do Meio Ambiente na minha gestão trouxe a Secretaria de Extrativismo para uma centralidade desse debate pois tínhamos uma forte participação de trabalhar isso na articulação da fome e extrema pobreza. Nossa aliança com o MDS trouxe ao Chico Mendes uma base de dados real identificando todos os indivíduos que estavam nessas terras sob argumento de uso sustentável de povos tradicionais, o que não tinha antes. E foi a partir desse redesenho que começamos a enxergar de fato a importância de se ter um diálogo com as comunidades tradicionais. O Ministério do Meio Ambiente trouxe isso quando foi criado o SICAR e levado isso para o Congresso, para implementação do código florestal”.*

Portanto, os gestores a nível federal, responsáveis pelos arranjos de governança que fomentaram as ações de inscrição no CAR junto aos estados, trazem a percepção de que a inscrição de territórios tradicionais, devido as dificuldades das UFs, da proximidade do Governo Federal com a então Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais (atual CNPCT) e da gestão do ICMBio juntos aos territórios de povos extrativistas, exigiria liderança e direcionamento por parte do Governo Federal, apesar da competência ser das UFs.

Quando questionando sobre os processos de acordo de cooperação técnica entre as unidades federativas e o Governo Federal, que possibilitaram o avanço e engajamento da política nos estados, e se havia o diálogo sobre a inscrição dos territórios tradicionais, para o ex-Secretário:

*“Estava ainda numa fase de convencimento, de trabalhar junto e de que eles não seriam desrespeitados e teriam todas as informações, estava ainda nessa questão de se ganhar confiança por parte desse público. Os estados sabiam disso, mas estavam mais preocupados com a resistência do agronegócio, por causa das áreas de reserva legal e APP. Não tinha chegado ainda isso no momento dos acordos. Avançando mais, percebemos que os estados não tinham envolvimento com esse público”.*

Também nesse sentido, durante a entrevista, a Ministra Izabella Teixeira destacou:

*“O CAR é um tremendo instrumento, que possui os mecanismos para regularizar e trazer o País a bordo. Tem a questão dos assentados e populações tradicionais que não fossem donas de territórios ambientais (áreas protegidas), nas quais à época não eram de minha competência legal enquanto representante de uma instituição, e que articulei um pacto com o INCRA e a Fundação Palmares e eles trabalharam numa perspectiva mais geral, o perímetro como um todo, nas áreas federais, não estavam vistos pelos órgãos estaduais ambientais. E com isso, observamos que no cenário político das instituições ambientais existe uma falta de observação e de percepção da interação dos problemas ambientais com as realidades sociais e econômicas e do uso da terra no Brasil e o CAR não deixa de refletir isso, pelo contrário. “*

Percebe-se em ambos os relatos dos gestores federais a menção e percepção de que os órgãos estaduais competentes pela inscrição e análise do CAR, não tinham envolvimento com os territórios tradicionais e que o CAR reflete justamente as dificuldades em conciliar pautas ambientais com as realidades sociais, econômicas e fundiárias dessas populações.

Quando questionado sobre a resistência dos gestores, tanto federais como estaduais, a respeito da inscrição no CAR de territórios tradicionais, o ex-Secretário descreveu:

*“Nós percebíamos que os estados tinham pouco envolvimento com esse público e tinha uma certa dificuldade e não era prioridade. Entendíamos que se o governo federal não fizesse os estados não fariam. Tínhamos essa intenção de fazer e estávamos buscando ferramentas tecnológicas para isso, para auxiliar e atender essas populações, nós tínhamos essa preocupação. Ainda não estava nesse ponto de definir tarefas para isso, mas já tínhamos essa percepção de que os estados não tinham esse envolvimento e que isso seria papel do governo federal”.*

Destaca-se também que durante a entrevista, quando perguntado sobre o papel da função de coordenação do Governo Federal, o ex-Secretário afirmou:

*“Eu acho que poderia ter sido feita de uma forma mais integrada, e mais horizontal, foi muito vertical e assim, criou-se certa dependência e os estados não tinham recursos para se construir a política, ficaram dependentes do governo federal, foi criada essa dependência. Perdeu nisso o processo, que poderia ter sido feita de forma integrada. Havia essa necessidade de controle por parte do MMA que não acreditava no trabalho dos estados, tinha uma certa desconfiança. Especialmente nos secretários de Meio Ambiente dos estados. Nessa insegurança, o MMA tomou controle e centralizou, e na minha opinião foi um erro estratégico, deveria ter sido aproveitada a oportunidade para se consolidar mais como uma ferramenta do Sistema Nacional de Meio Ambiente e até expor os estados que não quisessem aderir, envolver outros parceiros como Ministério Público Federal, por exemplo. Perdeu-se essa ideia, com essa centralização do MMA e isso gerou desconfianças. Temos que olhar como uma política de estado e não com quem está essa cadeira”.*

De forma a verificar influência das ações do Governo Federal no apoio aos órgãos gestores do CAR para a realização do cadastro dos territórios tradicionais, foi questionado aos gestores de seis Unidades Federativas qual o papel da coordenação do Governo Federal. Os estados escolhidos seguiram a seguinte lógica: capacidade operacional semelhantes em relação a operacionalização do CAR. Nesse sentido, todos eles tiveram acesso a recursos financeiros por meio de projetos (em especial do Fundo Amazônia), tem plataforma de inscrição exclusiva para territórios tradicionais; órgão estadual competente definido para a inscrição do CAR; participação nas ações do Governo Federal sobre a inscrição de territórios tradicionais no CAR e números significativos de inscrição de imóveis até quatro módulos fiscais. Os estados escolhidos foram: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará e Paraná. Todos esses estados também contaram ou contam com o apoio do Governo Federal em ações diretas de inscrição de territórios tradicionais no CAR.

Para a gestora estadual do Maranhão entrevistada, quando questionada sobre o papel do Governo Federal no apoio às ações de inscrição no CAR dos territórios tradicionais:

*“No momento do Conselho Nacional, o Governo tinha um papel importante no diálogo e de como usar a metodologia nesse trabalho. Com o fim do conselho, perdemos muito esse debate do módulo de PCT. Entendo que o Governo deveria motivar os estados a dar um passo à frente com o CAR para esses povos, indo para a validação e implementação de projetos que vai apoiar a conservação ambiental e regularização. Também existe um papel importante do SFB com os institutos de Terra, esse diálogo precisa ser trazido junto a estas instituições para trazer esse debate dos PCTs, pois esse trabalho pode ficar perdido. O SFB é importante nesse debate com os órgãos fundiários e discutindo as políticas ambientais para esses territórios”.*

Aqui vale destacar que 16 unidades federativas utilizam a plataforma SICAR Federal e dessa forma, acessam o Módulo Exclusivo do SICAR para inscrição de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais. A partir do Edital FNDF nº 01/2015 e da participação nos grupos de trabalho GT CAR Quilombola e GT CAR PCT, sob a coordenação do MMA e do CNPCT, entre os anos de 2017 e 2018, o SFB, como gestor da plataforma, liderou a agenda de discussões para melhorias pactuadas necessárias a adaptar o sistema às especificidades dos territórios tradicionais, além de atuar para aproximação entre os gestores estaduais e os movimentos representativos. O CNPCT se aproximou da agenda, participando e liderando o 1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR – organizado pelo SFB em Brasília/DF entre os dias 19 e 20 de outubro de 2017. Uma das demandas do Seminário era justamente uma aproximação entre os gestores do CAR nas Unidades Federativas e os movimentos representativos dos povos tradicionais, através da articulação do SFB.

Percebe-se aqui que a gestora ressalta o papel de liderança e captação de projetos e recursos para esse público pelo Governo Federal, além de ter destacado o papel de mediador e articulador junto aos movimentos representativos.

De acordo com os gestores do CAR no Paraná, sobre o papel do Governo Federal nas ações de inscrição de territórios tradicionais no CAR é fundamental:

*“Entrevistado 1: Pela minha experiência, essa articulação do Governo Federal com o SFB foi fundamental. O código florestal levantou uma bola que permite ações para esse público, está na legislação e isso ajuda a ter uma base para atuarmos. Nós tínhamos um interlocutor e depois a Comissão Nacional, e isso fez toda a diferença em se ter o governo federal, apesar de todas as dificuldades, tinha a quem recorrer. Mas também vimos que todo o sistema do CAR foi pensado no público convencional, não havia muita atenção para o público de populações tradicionais.*

*Entrevistado 2: Acrescentaria as questões de coordenação e integração do papel do Governo Federal. Ter pessoas que façam isso é fundamental e o SFB tem um papel muito forte nesse trabalho”.*

Para a gestora do Pará entrevistada:

*“O principal apoio seria nas ações do PRA e suas discussões. O cadastramento de povos tradicionais no CAR vai acontecer, é um desafio, já pretendemos inserir esses 59 territórios e a partir do momento que a gente olha mais de perto esses territórios, as sobreposições, há a necessidade desse diálogo forte do PRA nesse processo. Precisa ser feito um trabalho de educação ambiental para que eles entendam que o CAR traz benefícios, mas também traz essas obrigações ambientais das suas áreas, eles precisam entender isso de forma mais técnica”.*

Novamente foram destacados o papel de articulação e coordenação do Governo Federal, a importância da interlocução junto ao CNPCT e o apoio direto em ações técnicas como a resolução de questões fundiárias e o Programa de Regularização Ambiental.

Para o gestor estadual entrevistado na Bahia:

*“Na minha opinião, o governo federal poderia viabilizar diante dessa articulação com doadores, melhorias tecnológicas, patrocínio para oficinas, multiplicar isso na Bahia, conseguir colocar em cada bioma duas equipes trabalhando com os povos tradicionais, teríamos um avanço espetacular. Estamos com muita dificuldade em cadastrar, a pandemia paralisou essas ações, atrasando esse processo de apoio técnico. Tem pauta para doadores, não somente viabilizando oficinas, mas tecnologicamente. As principais associações quilombolas precisamos equipar com equipamentos”.*

De acordo com o gestor estadual entrevistado no Ceará:

*“O Governo Federal precisa validar o processo de CAR considerando o que nós já conversamos até agora, ele não pode descaracterizar os movimentos. Ele também precisa financiar ou fazer cofinanciamento com o estado e com as instituições que representam esses povos e populações. Outro ponto é ele convalidar as validações do CAR, que tem situações específicas. O CAR tem a legislação federal e ajustes estaduais, mas tem a ver com o governo federal”.*

Para os gestores de Minas Gerais, entrevistados:

*“Como principais parceiros vejo o Governo Federal, a EMATER. Com o CAR PCT acho que não temos muitos parceiros quanto nós temos com o CAR de propriedades rurais, pela própria dificuldade de acesso, pouco contato com essa pauta e não temos essa rede ainda de parcerias. Temos a Comissão Estadual de Povos Tradicionais também, mas não foram muitos contatos. Com relação ao papel do Governo Federal, acredito que ele deveria promover mais essa articulação com os órgãos estaduais responsáveis pela gestão do CAR ou com as instituições responsáveis por essa pauta. Aqui em Minas se tivéssemos o apoio do Governo Federal dessa articulação com essas instituições seria muito importante. ENTREVISTADO 2: Temos essa oportunidade de construir essa rede de parcerias a partir a partir dos atores que já nos procuraram mais diretamente, como é o caso da Fundação Quilombola de Minas Gerais, por exemplo, que talvez seria o parceiro mais organizado nos pleiteando o apoio do cadastramento nesses territórios, isso somaria aos atores que a Mariana já mencionou, além da Comissão. Em relação ao papel do Governo Federal, acredito que essa demanda deva ser reforçada para ser colocada em prática essa política nos órgãos estaduais.”*

Aqui percebe-se a importância do papel do Governo Federal na captação de recursos e atenção para o tema do CAR em territórios tradicionais, além de reforçar o papel técnico apoiando em oficinas, tecnologia e no apoio as ações de análise desses cadastros, em especial na análise de cadastros.

Apesar de o Governo Federal, através da coordenação do SFB, não ter competência legal para as ações de inscrição e análise, o modelo de governança estabelecido e articulação do CNPCT a nível federal, em conjunto com o fomento direto às ações de inscrição de territórios tradicionais no CAR por meio de projetos, colocaram, como previsto pela ex-Ministra Izabella Teixeira e pelo ex-Secretário da SEDR como liderança técnica e estratégica no tema, destacado pelos seis gestores entrevistados.

**4.3. As principais dificuldades dos gestores do CAR relacionadas à inscrição de territórios tradicionais**

O processo regularização ambiental de imóveis rurais, assentamentos da reforma agrárias e territórios tradicionais envolve diferentes etapas e a intervenção de diferentes atores. Entretanto, cabem aos órgãos competentes nas UFs, a maior parte das ações como os desafios das fases de inscrição, análise e monitoramento do CAR, assim como a regulamentação e implementação do PRA e ações de mobilização, comunicação e informação juntos aos diferentes segmentos de proprietários e possuidores. Dessa forma, os agentes públicos estaduais são responsáveis pela implementação de todo o fluxo da regularização ambiental, envolvendo ações estratégicas, técnicas e de gestão.

De acordo com dados do Relatório *“Onde estamos na implementação do código florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros”* (CHIAVARI e LOPES, 2020) todos os estados já se consideram bem avançados na etapa de inscrição das propriedades no CAR, mas ampliar a base do CAR ainda foi prioridade para alguns em 2020, como Santa Catarina. Entretanto, o cadastro de pequenos proprietários, possuidores e povos e comunidades tradicionais ainda necessita de auxílio do poder público e trata-se de um gargalo para grande parte dos estados. Ressalta-se que esses públicos possuem direito ao apoio do estado para a etapa de inscrição.

Juntamente ao desafio de apoiar a inscrição de pequenos proprietários e possuidores e povos territórios tradicionais, a etapa de análise e validação dos cadastros já foi inaugurada pela maioria dos estados, mas continua sendo o principal gargalo na implementação do Código Florestal.

Segue tabela com os órgãos estaduais competentes nas UFs.

Tabela 2 – Órgãos estaduais competentes nas UFs

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| UF | Responsável | UF | Responsável |
| AC | Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) e Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC) | PB | Superintendência do Meio Ambiente (Sudema) |
| AL | Instituto do Meio Ambiente (IMA) | PR | Instituto Ambiental do Paraná (IAP) |
| AP | Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) | PE | Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) |
| AM | Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) e Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) | PI | Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semar) |
| BA | Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) | RJ | Instituto Estadual do Ambiente (INEA) |
| CE | Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) | RN | Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) |
| DF | Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) | RS | Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA) |
| ES | Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal (IDAF) | RO | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM/RO) |
| GO | Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA) | RR | Fundação Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) |
| MA | Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) | SC | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável - SDS |
| MT | Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) | SP | Secretaria de Agricultura e Abastecimento - SAA/SP |
| MS | Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL | SE | Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA) |
| MG | Instituto Estadual de Florestas – IEF | TO | Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) |
| PA | Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS/PA | FEDERAÇÃO | Serviço Florestal Brasileiro |

Entre os desafios elencados pelos estados, atualmente destacam-se o elevado volume e baixa qualidade dos cadastros e a escassez de bases cartográficas erecursos técnicos e humanos para executar as inscrições e análises. Dessa forma, cinco UFs ainda se encontram na fase de inscrição e não começaram a análise do CAR. O estudo aponta que, uma vez que o CAR é um instrumento do Código Florestal que tem sido usado em outras políticas públicas – como licenciamento ambiental, acesso ao crédito rural e regularização fundiária –, avançar nas etapas de inscrição e análise é fundamental. O cancelamento de mais de 4 mil cadastros no Pará, em 2020, evidenciou a importância de analisar as informações do CAR para assegurar uma base cadastral confiável (CHIAVARI, J.; LOPES, C. L, 2020). Destaca-se que as dificuldades de implementação do CAR, em especial em territórios tradicionais, podem ocasionar perda de benefícios importantes e fortalecer processos de exclusão.

De forma a identificar as principais dificuldades dos gestores dos CAR nas Unidades Federativas relacionadas à inscrição de territórios tradicionais no CAR, inicialmente foi aplicado *survey* para os vinte e sete UFs com as seguintes perguntas:

* Existem servidores destinados a trabalhar especificamente com a inscrição de povos e comunidade tradicionais? Qual o número de pessoas que trabalham nesse grupo?
* Quais os principais parceiros do estado (instituições públicas, ONGs, sociedade civil, movimentos representativos) na inscrição do CAR dos territórios tradicionais?
* Quais as principais dificuldades do órgão a respeito das ações de inscrição no CAR como um todo (equipe, recursos, dificuldades de acesso, tecnologia, comunicação)?
* É possível elencar quais condições seriam as ideais para trabalhar no cadastramento dos territórios tradicionais no CAR? Quais as principais dificuldades estruturais, logísticas ou de equipe você consegue elencar que dificultam esse processo?
* Quais as principais impressões e ideais que eram associadas a esses segmentos previamente ao trabalho de inscrição no CAR?

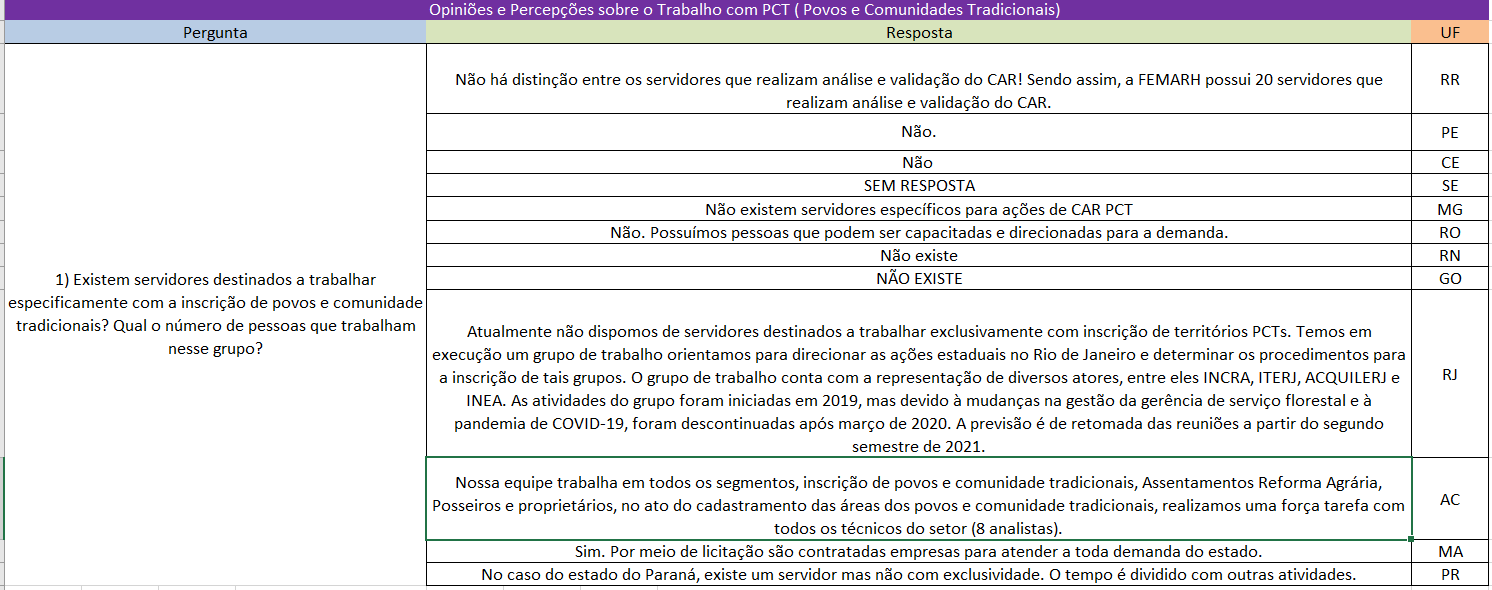
Procurou-se também com as perguntas mapear os recursos e estrutura dos órgãos competentes pela inscrição no CAR a respeito dos territórios tradicionais e as concepções partilhadas pelos gestores do CAR a respeito das dificuldades e potencialidades de trabalhar com esse público.

Ao todo gestores de doze UFs responderam ao questionário, direcionado especificamente aos gestores responsáveis pela seleção, elaboração e gestão de projetos de inscrição e análise do CAR, ou seja, tomadores de decisão de nível estratégico e operacional (Roraima, Pernambuco, Ceará, Sergipe, Minas Gerais, Rondônia, Rio Grande do Norte, Goiás, Rio de Janeiro, Acre, Maranhão, Paraná), abrangendo as cinco regiões do país.

Os questionamentos procuraram mapear para além das dificuldades estruturais, a presença de servidores qualificados a trabalhar com o público de povos e comunidades tradicionais, os principais parceiros das Unidades Federativas nessa agenda, o que os gestores elencariam como condições ideais de trabalho em relação as atividades de inscrição de territórios tradicionais e as principais impressões e ideais que eram associadas a esses segmentos previamente ao trabalho de inscrição no CAR.

Em relação ao primeiro questionamento, sobre servidores destinados a trabalhar especificamente com a inscrição de povos e comunidade tradicionais, nove UFs responderam que não possuem servidores especificamente para trabalhar com esses segmentos. Apenas o estado do Maranhão afirmou ter equipe específica para trabalhar com os territórios tradicionais, contratada via licitação; Paraná destacou que um servidor trabalha especificamente com isso, mas não exclusivamente e no Acre foi ressaltado que oito servidores foram destacados em uma força tarefa para atuar com diversos segmento de povos e comunidades tradicionais; Rondônia destacou que possui servidores que se capacitados, poderiam atuar com inscrição de territórios tradicionais. Apenas Sergipe não respondeu à pergunta.

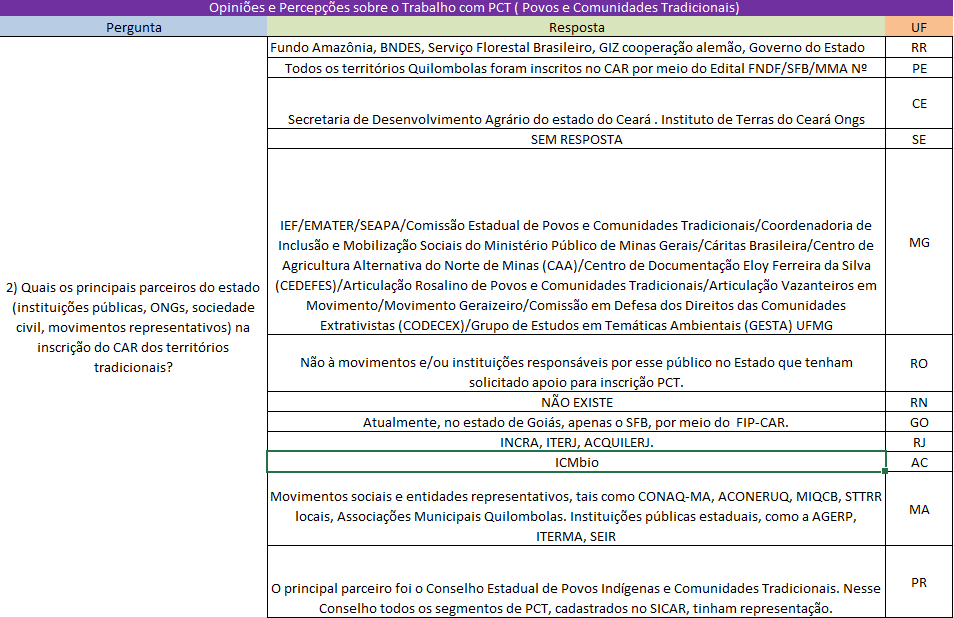
Figura 6 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT I



Apesar de a Lei nº 12.651/20212 e a IN 02/2014, do MMA, equipararem os territórios tradicionais aos imóveis de até quatro módulos fiscais em benefícios e obrigações, a inscrição, análise e monitoramento dos territórios tradicionais no CAR exige a compreensão de suas realidades socioambientais e culturais diferenciadas e seus direitos fundiários específicos. Em especial, é necessário o entendimento e aplicação da Consulta Livre, prévia e informada, de acordo com Convenção OIT 169 durante o processo de inscrição no CAR desses territórios. Dessa forma, uma equipe treinada e preparada para trabalhar especificamente com esses territórios, atendendo ao dispositivo normativo que garante o apoio a esses segmentos para inscrição no CAR, mesmo que não exclusivamente, tornaria as atividades de inscrição mais efetivas, forneceria aos beneficiários informações mais qualificadas e adaptadas a realidade desses territórios, proporcionaria maior confiança por parte dos beneficiários dessas ações em relação a política de regularização ambiental e poderia ajudar a evitar processos de exclusão, fomentando um maior número de territórios tradicionais na base do SICAR e o consequente acesso aos benefícios correlatos previstos na Lei de Proteção a Vegetação Nativa e em diversas políticas públicas. Destaca-se que nos documentos “Orientações mínimas a serem consideradas em um processo de consulta livre, prévia e informada no âmbito da inclusão dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural” e “Orientações mínimas a serem consideradas em um processo de capacitação para inclusão dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural”, enviados pela Secretaria Executiva do CNPCT a todos os órgãos gestores do CAR nas unidades federativas em novembro de 2017, os órgãos estaduais gestores do CAR figuram como os responsáveis também pelo planejamento, financiamento, execução e supervisão do processo de consulta prévia e capacitação para as ações de inscrição, o que exige uma equipe técnica qualificada e preferencialmente específica para tratar desse tema, visto as especificidades dos territórios tradicionais.

De acordo com as UFs que responderam ao *survey*, os principais parceiros por estado são:

Figura 7 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT II



Dessa forma, sobre o questionamento de quais os principais parceiros do estado (instituições públicas, ONGs, sociedade civil, movimentos representativos) na inscrição do CAR dos territórios tradicionais, foram citadas instituições públicas e privadas, como bancos de desenvolvimento, cooperações internacionais, comissões estaduais de povos e comunidades tradicionais, Ministério Público, SFB, ONGs, Universidades Públicas, movimentos representativos dos próprios territórios tradicionais, INCRA e o ICMBio.

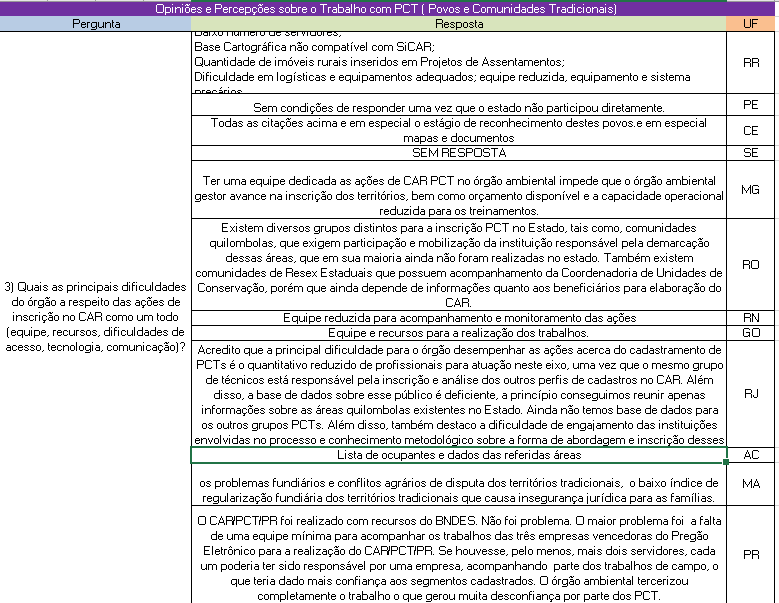
As entrevistas com oito gestores de seis UFs sobre principais parceiros do estado (SFB, instituições públicas, ONGs, sociedade civil, movimentos representativos) na inscrição do CAR dos territórios tradicionais e o papel do Governo Federal estão disponíveis em repositório.

Os parceiros, devido às inúmeras competências institucionais dos órgãos estaduais gestores do CAR, as dificuldades já mencionadas de implementação da política de regularização ambiental (dimensões continentais, particularidades regionais, áreas de difícil acesso, complexidade da legislação, capacidade operacional dos órgãos competentes, segmentos diferenciados de beneficiários com legislações específicas aplicadas) são importantes de forma a somar recursos financeiros e humanos, fortalecer ações de comunicação e divulgação, fomentar a mobilização e a inscrição de territórios tradicionais e criar um ambiente institucional de apoio e prioridade para a agenda junto a esses territórios.

Isso evidencia a necessidade de apoio diversificado para a agenda de inscrição de territórios tradicionais no CAR, com o protagonismo de parceiros com experiência com esse público e dos movimentos representativos dos territórios tradicionais. A presença dos órgãos estaduais gestores de terra e do Ministério Público pode apoiar a resolução de questões fundiárias e legais complexas e apoiar inclusive um possível processo de regularização fundiária, para além de suporte nas ações de regularização ambiental. A parceria de Universidades e ONGs pode trazer maior qualificação e agilidade nas ações de comunicação, capacitação e mobilização, maior capilaridade e recursos técnicos aos gestores estaduais. As comissões estaduais de povos e comunidades tradicionais permitem o controle social da política de regularização a nível estadual, priorizando ações junto aos órgãos competentes, apoiando demandas e permitindo também ações de comunicação, capacitação, mobilização e inscrição mais efetivas, atendendo ao disposto na Convenção OIT 169.

Já em relação ao questionamento sobre quais as principais dificuldades do órgão a respeito das ações de inscrição no CAR como um todo (equipe, recursos, dificuldades de acesso, tecnologia, comunicação) onze gestores responderam e apenas o gestor de Pernambuco não respondeu, devido a não realização de atividades de inscrição de territórios tradicionais (todas as inscrições de territórios tradicionais no estado foram realizadas através do Edital FNDF 01/015).

Figura 8 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT III



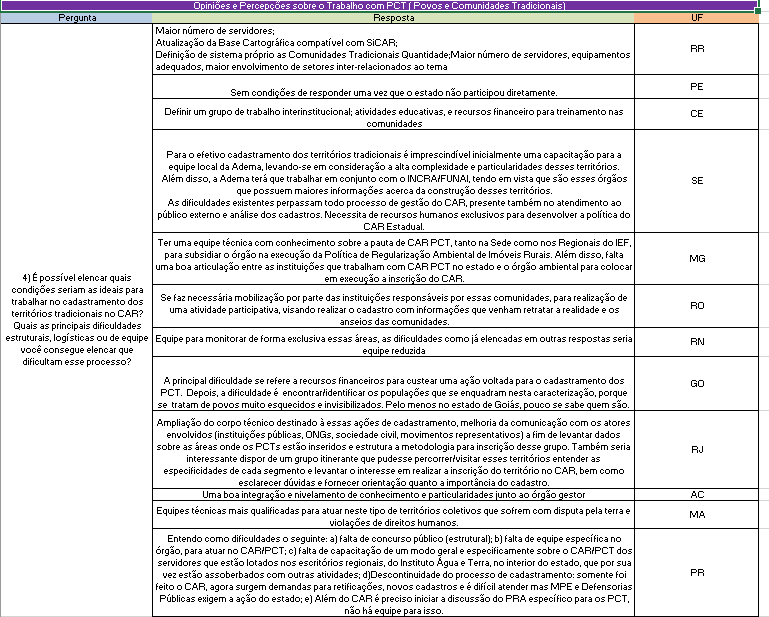
Aqui destacam-se alguns pontos. Em primeiro lugar, sete gestores salientaram entre as principais dificuldades a equipe reduzida ou insuficiente para o atendimento da demanda, em especial devido ao envolvimento com diversas outras atividades. Os gestores estaduais são responsáveis por todas as fases do processo de regularização ambiental, na perspectiva dos diferentes beneficiários. Soma-se a isso não haver uma equipe específica para tratar do tema, de tamanha complexidade, o que retira esforços e atenção para as demandas de territórios tradicionais, que competem com agendas mais estruturadas e priorizadas dentro do órgão.

A segunda questão mais apontada foram as dificuldades de ordem técnica/metodológica e em especial fundiária que afetam a inscrição desses territórios: estágio de reconhecimento dos territórios tradicionais; dificuldades de mapeamento e documentação; informações sobre os beneficiários dos territórios tradicionais; dificuldade de acesso ou inexistência de base de dados sobre esses segmentos; dificuldades de articulação com os movimentos representativos de povos e comunidades tradicionais; conhecimento metodológico sobre como realizar a inscrição desses territórios; conflitos fundiários; sobreposição com assentamentos da reforma agrária; baixos índices de regularização fundiária desses territórios gerando insegurança jurídica durante as atividades de inscrição. Foram citados também dificuldades tecnológicas da base do SICAR, insuficiência de recursos; dificuldades logísticas e territórios tradicionais inscritos.

Infere-se das respostas elencadas que a grande dificuldade apontada é justamente o baixo número de servidores dedicados e qualificados para essa demanda e as dificuldades metodológicas. Durante as ações de planejamento, mobilização, capacitação e inscrição os gestores se deparam com as questões fundiárias complexas, com a invisibilidade desses povos em bases de dados oficiais e a dificuldade de obter informações qualificadas, precisas e oficiais que permitam a maior efetividade das ações envolvidas no processo de inscrição, o conhecimento sobre seus direitos e realidades socioambientais que permita a execução das atividades não só de forma eficiente como adequada, sem ferir seus direitos e a preocupação com os conflitos fundiários, resultado de um longo processo da ausência, omissão ou ação do próprio estado com essas populações.

Em relação ao questionamento de “Quais condições seriam as ideais para trabalhar no cadastramento dos territórios tradicionais no CAR e quais as principais dificuldades estruturais, logísticas ou de equipe você consegue elencar que dificultam esse processo?”:

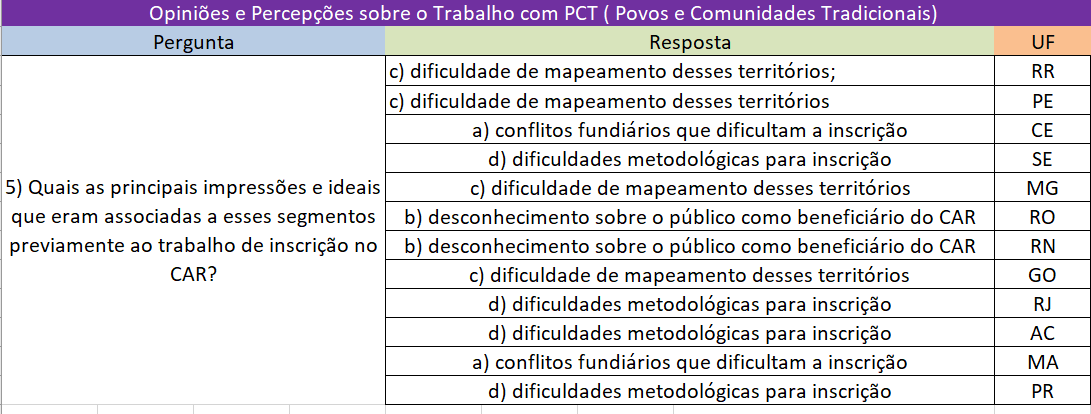
Figura 9 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT IV



Gestores de nove estados apontaram como condição ideal uma equipe técnica qualificada e preparada para lidar com a complexidade do tema e com as particularidades dos territórios tradicionais, articulada e alinhada com os movimentos representativos e órgãos gestores como Funai, ICMbio e sociedade civil e apenas o gestor do estado de Pernambuco não respondeu à pergunta. O gestor de Goiás, destacou a indisponibilidade de recursos e apontou como dificuldade estrutural justamente o desconhecimento do órgão sobre esses territórios: *“dificuldade é encontrar/identificar as populações que se enquadram nesta caracterização, porque se trata de povos muito esquecidos e invisibilizados. Pelo menos no estado de Goiás, pouco se sabe quem são”.*

Em relação ao questionamento “Quais as principais impressões e ideais que eram associadas a esses segmentos previamente ao trabalho de inscrição no CAR?”, com quatro opções de resposta múltipla escolha (conflitos fundiários que dificultam a inscrição; desconhecimento sobre o público como beneficiário do CAR; dificuldade de mapeamento desses territórios; dificuldades metodológicas para inscrição). As respostas foram:

Figura 10 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT (Povos e Comunidades Tradicionais V



Percebe-se que quatro gestores apontaram como principais impressões associadas ao trabalho de inscrição de territórios tradicionais a dificuldade de mapeamento desses territórios e dificuldades metodológicas para inscrição, enquanto dois gestores apontaram o desconhecimento sobre o público como beneficiário do CAR e conflitos fundiários que dificultam a inscrição. As opções foram pensadas levando em consideração diversos apontamentos levantados pelos gestores dos órgãos gestores do CAR no artigo *“The Rural Environmental Registry for Traditional Peoples and Communities: social participation and the improvement of the registration module”* (SIQUEIRA *et al*., 2017).

Dessa forma, podemos inserir que as duas principais respostas, dificuldade de mapeamento desses territórios e dificuldades metodológicas para inscrição relacionam-se diretamente com a hipótese levantada de que os territórios tradicionais são vistos pelos gestores como não usuários da política pública do CAR, o que é resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos e de percepções compartilhadas pelos gestores, o que teria contribuído para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no cadastro. As dificuldades e impressões elencadas no questionário evidenciam o desconhecimento sobre esses territórios e seus direitos, a falta de acesso à informação oficiais e qualificadas, fruto de um longo processo de exclusão e invisibilidade impostas a esses territórios que afetam diretamente a execução de políticas públicas, em que organizações e agentes implementadores de políticas, como sistemas sociais específicos, produzem efeitos nos processos de inclusão e exclusão social (LOTTA e PIRES, 2018).

Outro ponto importante é que desigualdades e processos de exclusão que afetam públicos particularmente vulneráveis podem ser classificadas como problemas “complexos” ou “perversos” (*wicked* *problems*), pois são fenômenos multidimensionais e multideterminados, com efeitos persistentes e sem solução fácil. Dessa forma, o enfrentamento das dificuldades elencadas pelos gestores estaduais a respeito da inscrição de territórios tradicionais do CAR e de todas as atividades envolvidas nesse processo, esbarra justamente na interação complexa e muitas vezes desiquilibrada entre atores com formações, identidades profissionais, trajetórias, perspectivas, valores e recursos distintos e políticas públicas são também constituídas por espaços de conflito e disputa, o que impõe a centralidade da discussão da política (BICHIR e CANATO in PIRES, 2019, p. 243).

As dificuldades apontadas pelos gestores e os baixos índices de inscrição de territórios tradicionais no CAR também se relacionam com a teoria de políticas públicas e a construção social do merecimento (*deservedness*) e da ideia de que a persistência de políticas é mais comum que mudanças políticas. As sociedades humanas, em seus diferentes processos de interação, sempre criaram distinções entre quem era familiar e os “outros”, em geral vistos com desconfiança e animosidade. Por exemplo, a formação do conceito de cidadão, alguém com privilégios e proteções, com o direito de ter direitos nos Estados Unidos, exclui durante mais de um século pessoas negras, indígenas e mulheres nos Estados Unidos (SCHNEIDER e INGRAM, 1995). São incontáveis os avanços legais e estruturais que garantiram o tratamento igualitário aos diversos segmentos anteriormente marginalizados no último século. As políticas públicas são instrumentos capazes de garantir que todas as pessoas - não apenas as poucas selecionadas - sejam consideradas merecedoras e com direitos. No entanto, esses espaços também têm sido o meio principal de legitimar, estender e até mesmo criar populações distintas - algumas das quais são exaltadas como merecedoras e autorizadas e outras que são estigmatizadas como não merecedoras, inatingíveis, difíceis e acabam recebendo um tratamento diferenciado ou não recebem o tratamento ao qual tem direito (SCHNEIDER e INGRAM, 1995).

De acordo com a teoria de Helen Ingram e Anne Schneider (SCHNEIDER e INGRAM, 1995) embora possam divergir quanto às razões, os observadores do comportamento humano concordam que há um desejo humano fundamental de ver seus grupos como positivos e ocupando um status social mais alto do que outros grupos. Assim, independentemente do motivo, muitas teorias sociológicas, psicológicas e biológicas diferentes reconhecem um processo denominado maximizar a diferença através da qual as pessoas tentam distinguir seus grupos de outros, haja ou não ganho pessoal. A partir daí, grupos e sociedades criam mitos e fundamentos que justificam o domínio de alguns grupos sobre outros e raça, etnia e gênero são exemplos de diferenças socialmente construídas e ampliadas e escritas com mitologia, cultura e costumes. As diferenças entre os grupos mais diversos grupos sociais são fatos, porém o componente avaliativo que os torna positivos ou negativos é produto de processos sociais e políticos intencionais.

Assim, a construção de sociedades modernas e suas estruturas, incluindo o Estado, são consequências de eventos históricos, mudanças econômicas e de ações dos governos em vincular grupos mais poderosos ao estado, através de maiores espaços de participação, privilégios ou direitos permanentes para a manutenção do apoio necessário. Dessa forma, os governos exploraram a tendência das pessoas em relação à categorização em grupo, identificação positiva ou negativas de alguns segmentos e o incentivo à disposição para aceitar percepções negativas de grupos considerados como não merecedores. Portanto, o instrumento da política pública é a principal ferramenta por meio da qual governos podem agir para explorar, institucionalizar, perpetuar ou modificar as construções sociais, mas também a ferramenta por meio da qual o governo pode priorizar e modificar a realidade grupos anteriormente desfavorecidos (SCHNEIDER e INGRAM, 1995).

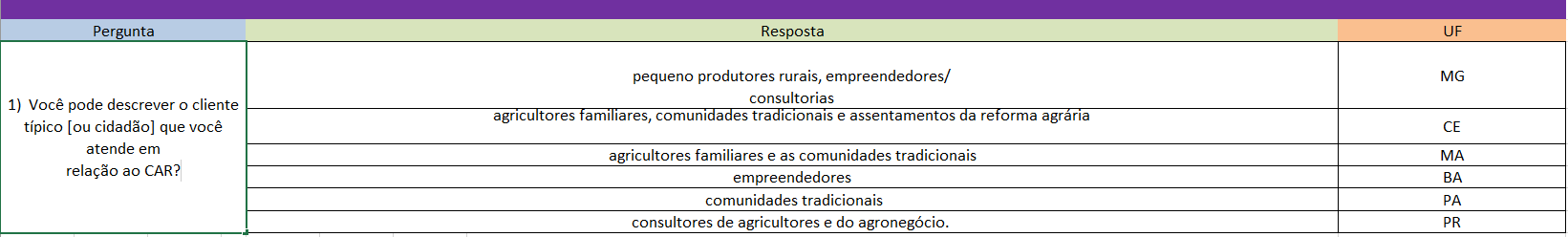
Portanto, o processo de inscrição dos territórios tradicionais no CAR encontra como barreira os problemas estruturais dentro do Estado em relação a esses territórios: invisibilidade, falta de participação, desconhecimento sobre seus direitos, malha fundiária complexa e conflituosa, percepções negativas sobre esses grupos ou total desconhecimento sobre eles. Entretanto, há também um espaço para através da política pública modificar comportamentos e ampliar o acesso a direitos e benefícios.

Posteriormente a disponibilização do questionário aos gestores das UFs e de forma a entender e qualificar melhor as dificuldades dos gestores estaduais do CAR que podem ter contribuído para o baixo número de inscrições desses territórios, durante a entrevista com oito gestores estaduais, de seis UFS, que atuam na agenda, foram feitas duas perguntas específicas sobre o tema:

* Você pode descrever o cliente típico [ou cidadão] que você atende em relação ao CAR?
* Você possui reclamações ou sente mais dificuldades com grupos específicos em relação ao CAR? Incidentes críticos e mais desafiadores?
* Quais as principais dificuldades você consegue elencar que dificultam o processo de inscrição desses territórios?

Dessa forma, em relação ao primeiro questionamento, as respostas do foram:

Figura 11 – Opiniões e percepções sobre o trabalho com PCT VI



Neste ponto, é importante destacar que Maranhão, Pará e Ceará possuem setor específico para tratar do CAR em territórios tradicionais, no âmbito do órgão estadual gestor do CAR ou em parceria. No caso do Maranhão, trata-se da Secretária de Agricultura Familiar (SAF/MA); no caso do Pará, trata-se da Diretoria de Gestão Socioeconômica (DGSocio/SEMAS/PA) e no caso do Ceará a Secretária de Desenvolvimento Agrário (DAS/CE).

As ações de regularização ambiental são destinadas a imóveis rurais (pequenos, médios e grandes), territórios tradicionais e assentamentos da reforma agrária. Os órgãos estaduais competentes pelo CAR atendem todos esses segmentos, entretanto a legislação estabelece que imóveis rurais até 4 módulos fiscais (pequenos imóveis), territórios tradicionais e assentamentos da reforma agrária poderão solicitar o apoio institucional ou de entidade habilitada para proceder à inscrição no CAR, de acordo com o Artigo 30 da Instrução Normativa 02/2014 do Ministério do Meio Ambiente. Além disso, é previsto a todos os territórios tradicionais os benefícios contidos no § 3º do art. 8º do Decreto nº 7.830/2012, assim como o apoio técnico e jurídico para inscrição no CAR.

Entretanto, os territórios tradicionais foram apontados apenas por três estados como clientes típicos do CAR (Maranhão, Pará e Ceará). Destaca-se que nesses três estados existem setores dentro do órgão estadual ou em parceria com a competência prioritária de atender esses segmentos.

A respeito do questionamento *“Você possui reclamações ou sente mais dificuldades com grupos específicos em relação ao CAR? Incidentes críticos e mais desafiadores?”,* de acordo com o gestor entrevistado na Bahia:

*“Nós tivemos desafios de natureza tecnológica, por volta de 2013, mas entendo como problemas naturais inerentes a aquela fase do CAR. O SEIA já estava no ar e o CEFIR teve muitos problemas no início, de sincronização e sistema em geral. Outras coisas estão relacionadas, que nos angustiam muito como técnicos e agentes públicos, é ver que muitos proprietários, principalmente de agricultura familiar, não conseguem ainda se cadastrar, por não ter apoio no município e pouco do estado. Tivemos apoio do BNDES, mas não tivemos toda a estrutura do CEFIR lançada, naquela época o CAR permitia apenas o cadastro da poligonal do imóvel, e tivemos que adequar o módulo do CAR para o BNDES para fazer essa adequação e poder finalizar com o mínimo de informações, e isso facilitou muito o trabalho das empresas. O desafio maior hoje é alcançar quem precisa. Outro desafio é o da análise, e com a análise dinamizada será muito bom para avançarmos. Outra questão que eu vejo é o das comunidades Tradicionais, na minha visão deveriam ter sido cadastradas antes dos individuais, no mínimo as poligonais que já existiam cadastradas em sistemas. Pois assim travava o sistema e quem quisesse entrar teria que se explicar, para evitarmos invasões que é um drama que vivemos. O CAR não é fundiário, mas ele dá subsídios para se chegar nos indicativos de grilagem”.*

Para os gestores de Minas Gerais, as maiores dificuldades e incidentes críticos são:

*“ENTREVISTADO 1: Aqui em Minas temos muitas demandas e situações, hoje no estado da inscrição que estamos às vezes chega gente com dúvidas que não dá pra explicar por e-mail, levando em conta que a pessoa não sabe usar o modulo direito, aí o beneficiário teria que se locomover até uma unidade regional, e isso dificulta até porque estamos em teletrabalho. Outra dificuldade é com o CAR PCT que até agora não conseguimos atender às demandas.*

*ENTREVISTADO 2: Também existe esse recorte em relação ao CAR, que ainda possuem pessoas se inscrevendo mas talvez hoje as demandas sejam mais ao cancelamento, uma alta demanda, e para o regional também segue nessa lógica de cancelamento. Em relação a um ator específico, o que mais gera trabalho, mais demanda e interage mais com o IEF são os empreendimentos maiores, são mais persistentes em se ter uma reposta mais imediata da instituição”.*

Para a gestora do Maranhão:

*“Vou mencionar um caso específico. Quando trabalhamos em editais públicos, chamadas públicas tem uma série de regras que tratamos diferente com os indígenas, por exemplo, pois eles não têm o DAP, tal qual os agricultores familiares, e se faz um esforço maior pra se atingir o resultado e avançar. Existem regras que precisam ser cumpridas que são típicas do estado, que os povos tradicionais não tratam, não é o mesmo jeito de lidar, e isso fica mais desafiador para atingir essa realidade local”.*

De acordo com os gestores do Paraná entrevistados:

*“ENTREVISTADO 1: O público mais fácil, ou com uma interlocução mais definida, é o público de assistência técnica, que possui representatividade pela EMATER e possui um interlocutor que passa pra ele as informações do CAR. Quando lidamos com público mais sem acesso a informação, é mais difícil a situação, como os PCTs. A gente procura atender a todos brevemente, e isso criamos essa cultura. O público mais fácil então é o que já possui alguma orientação ou assistência, os sem ajuda é bem difícil.*

*ENTREVISTADO 2: O público mais fácil é aquele qualificado de alguma forma, e o público que não tem essa qualificação acaba sendo mais difícil, até mesmo pessoas de escritórios de contabilidade que não são da área e o entendimento fica mais difícil. Hoje quase não fazemos esse atendimento direto, mesmo por causa da pandemia”.*

Já para a gestora entrevistada do Pará:

*“ENTREVISTADO: Em relação aos agricultores familiares, a SEMAS possui mais facilidade de lidar consegue atender os proprietários até 4 módulos e é mais pertinente, junto com a EMATER, e atende de forma mais rápida e também as empresas. No entanto, o tratamento e atendimento de territórios tradicionais e coletivos, ele é mais complexo, pois ele envolve o atendimento dos anseios da comunidade, que trazem seus próprios anseios. A agenda do CAR Quilombola ainda vejo como negativa porque muitos posicionamentos e impressões que as comunidades realizaram não estão sendo absorvidas de forma clara na instituição, por isso criamos um Grupo de Trabalha para isso”.*

De acordo com o gestor do Ceará entrevistado:

*“ENTREVISTADO: Depende não vejo nada difícil e nada fácil. Do ponto de vista histórico de recursos e projetos, as populações de PCT estão mais excluídas dentro desse conjunto, que era voltado mais ao agronegócio. Para o MAPA e o MST enfrentar o preconceito com esses públicos é relativamente mais fácil. Tenho na minha equipe pessoas que trabalham então na área de inclusão quilombola considerando a complexidade desses territórios. O CAR na hora que as pessoas fazem esse compromisso, temos que considerar o sociocultural, ambiental e econômico. Historicamente os PCTs são mais excluídos, além da questão de gênero, questão LGBT, entre outras. Temos que compreender essas complexidades”.*

Dessa forma, percebe-se semelhanças de percepção entre os gestores estaduais sobre públicos mais fáceis e mais difíceis de atender em relação a temática do CAR. Os gestores de Minas Gerais, Bahia, Paraná, Maranhão e Pará apontaram os territórios tradicionais como um grande desafio de atendimento devido as questões fundiárias, as dificuldades de entendimento da legislação e adequação da mesma a realidade dos territórios tradicionais, a falta de acesso à informação e orientação para esses segmentos, e também apontaram dificuldades gerais, sem maiores especificações, de como acessar e atender esses territórios em relação as ações do CAR. O gestor do Ceará afirmou preconceito e resistência dos órgãos de estado com os territórios tradicionais e seus movimentos representativos. Além disso, destaca-se que um dos gestores Minas Gerais apontou a pressão sofrida pelos gestores para um atendimento mais rápido por parte dos empreendimentos maiores e a Bahia as questões de grilagem que afetam o CAR devido a inscrição tardia ou não inscrição dos territórios tradicionais.

Aqui é importante a reflexão sobre a percepção de grupos mais difíceis de atender na execução de uma política pública. As desigualdades sociais no Brasil, em seus diferentes aspectos, são resultado de um passado histórico colonial, escravagista e patriarcal, e em especial, de uma ordem institucional que privilegiou a concentração de recursos e oportunidades de apropriação da riqueza, por meio de arcabouços normativos nas áreas fundiária, tributária e monetária nas mãos de poucos grupos, sendo assim de caráter estrutural e exigindo enfrentamentos em múltiplas dimensões. Dessa forma, de acordo com o Guia INCLUA – Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas (IPEA, 2022):

A atenção a estes fatores macroestruturais, no entanto, precisa ser complementada pelo reconhecimento das formas de manifestação e reprodução das desigualdades no cotidiano. Como pessoas construídas em uma sociedade estruturalmente desigual, adquirimos formas de pensamento, comportamento e conduta reprodutoras de desigualdades de raça, gênero, sexualidade, classe, território etc. Nesse sentido, identificar o caráter estrutural das nossas desigualdades implica também a necessidade de reconhecer que a sua reprodução pode ser o resultado tanto de ações deliberadas (racionalmente motivadas), quanto de atitudes e comportamentos incorporados às nossas ações corriqueiras de maneira irrefletida. Qualquer que seja a origem dos comportamentos e atitudes que reforçam as desigualdades, é preciso reconhecer também que essas ações são estabilizadas, normalizadas e potencializadas à medida que passam a guiar o funcionamento dos mecanismos institucionais que definem procedimentos, normas e regras de funcionamentos das esferas organizacionais por onde se coordena a vida em sociedade. Uma esfera de atenção especialmente importante, no sentido da reprodução cotidiana de desigualdades, diz respeito às interações ordinárias entre as cidadãs e as instituições públicas responsáveis pela provisão de bens e serviços. Do nascimento à morte, essas interações ocupam lugar de destaque na construção social dos sujeitos nas sociedades modernas, por meio de operações de registro, ordenamento, classificação e prestação de serviços voluntários (e.g. saúde) ou involuntários (e.g. tributação). Essas interações podem contribuir para mitigar as repercussões nocivas das desigualdades sociais ou para reforçá-las, seja por meio da exclusão do acesso a bens e serviços relevantes ou por meio de experiências que favoreçam a internalização de visões inferiorizadas de si, a estigmatização ou a humilhação.

Essa percepção de dificuldade está diretamente ligada a noção de merecimento (*deservedness*). A construção social de merecimento de direitos tem implicações sérias e de longo prazo na distribuição de benefícios e encargos em uma sociedade. Não há nada de benigno na tendência que as pessoas têm de construir diferenças divisórias e carregadas de valores entre elas e o "outro" – que se torna objeto de desdém ou desvalorização. As consequências são especialmente negativas quando essas diferenças são incorporadas às políticas públicas, sendo reconhecidas pelo Estado e legitimadas (SCHNEIDER e INGRAM, 1995). Dessa forma, públicos considerados mais difíceis ou complexos de atender, encarados com distanciamento, estão afastados dos processos de tomada de decisão políticas, em situação de vulnerabilidade social, fundiária e econômica, além de desassistidos por procedimentos, normas e regras inseridos em um contexto de racismo estrutural.

A respeito do questionamento *“Quais as principais dificuldades você consegue elencar que dificultam o processo de inscrição desses territórios?”,* de acordo com o gestor da Bahia:

*“O serviço público tem poucos em seu quadro técnico, pouca gente. Falta um plano mais forte, financeiramente mais robusto, para contratar mais técnicos nesse perfil, de educadores, preparados por nós, para atuar mais perto desses povos. Estrategicamente precisamos preparar multiplicadores para atingir esses povos, do ponto de vista humano e social”.*

Para os gestores entrevistados de Minas Gerais:

*“O problema talvez não venha diretamente com o CAR, mas nós temos uma série de conflitos socioambientais por causa de sobreposições de UC com territórios de comunidades tradicionais e que vem sendo trazida ao longo de muitos anos e isso acaba gerando um desgaste junto à própria instituição. Veem a instituição um pouco distante e a imagem do IEF perante esse público se construí de forma negativa”.*

De acordo com a gestora do Maranhão:

*“Além da questão fundiária, tem a dificuldade de acesso. Para inscrever no CAR estamos com dificuldade aqui na SAF da validação, principalmente com relação às questões de sobreposição. Tínhamos pensado que haveria uma normativa federal que nos orientasse nessa questão, mas teremos que elaborar aqui pelo estado. Isso é muito difícil às vezes. Existe também a disputa do que é titulado e não titulado, priorizando o que tem documento, e muitas comunidades que não possuem perdem nesse ponto o acesso a política. Mobilizar os diversos setores também é um desafio, para discutir mais essa questão dos que possuem título e os que não possuem. Há uma dificuldade da questão de legislação”.*

Para os gestores do Paraná:

*“ENTREVISTADO 1: Para mim, antes da fusão da instituição, foi quando começamos a discutir o Projeto do BNDES e eu lamentei muito que a gente não era muito ouvido, a dinâmica da Mariese (chefe à época) não criou condições para uma discussão melhor. Eu sempre que podia dizia sobre a análise, sugeria que fosse feito antes um piloto para testar a análise em algumas áreas, testar antes, pelos inúmeros problemas e ampliar isso seria complicado. Então isso foi complicado, entrar em um projeto em que você sabe que vai gerar problemas para o requerente, sem a capacidade de fazer uma gestão responsável, e isso para mim foi o mais crítico e que poderia ser evitada. A outra sensação que eu tenho é com o nosso público interno mesmo, ele está desmotivado e caiu o nível técnico também, e isso é ruim. Na execução do CAR PCT foi muito ruim essa questão de instrução dos técnicos, que não tem e as regionais da instituição estão distantes. Não temos chefe, nem direção e isso é ruim para a gestão e isso ainda é pior quando se trata de CAR PCT, que somos cobrados por eles diretamente, e tem muito preconceito com esse público. Outra sensação também ruim ENTREVISTADO 2: Quando houve a fusão dos Institutos do Paraná com a proposta de que seria mais ágil, criou-se uma instituição que se tem um processo lento de fazer essa integração com as mudanças e definições de atividades, acabamos ficando num local que nem está no organograma da instituição. Esse momento foi o incidente mais grave com essa fusão e nosso trabalho meio que se perder, ficou à deriva, e estávamos com* processos iniciados, análise, e então ficou bem complicado para fazer a gestão do CAR”.

Para a gestora do Pará:

*“ENTREVISTADO 1: A principal dificuldade é a falta de um instrumento orientativo e não ter a possibilidade de diálogo e acompanhamento pelo principal beneficiário dessa política pública. Acredito que precisa de critérios em uma instrução normativa apropriada para garantir o acesso a estas populações a plataforma e as informações, para eles mesmos poderem ter esse acesso”.*

De acordo com o gestor do Ceará:

*ENTREVISTADO: Do lado das populações, a dificuldade é no sentido de que eles não enxergam o benefício em se fazer o CAR, não se dialoga com eles e eles não enxergam como benefício. Outro ponto é que essas populações têm pautas mais imediatas que o CAR.*

Portanto, percebe-se algumas semelhanças nas percepções de principais dificuldades para avançar na inscrição de territórios tradicionais entre os gestores e os resultados do *survey*: poucos servidores qualificados para atender as especificidades dos territórios tradicionais na inscrição do CAR, malha fundiária complexa e conflituosa, que evidencia um processo de exclusão e invisibilidade desses territórios ao longo da história; ausência de normativas que orientem de forma mais ampliada o processo de regularização ambiental desses territórios e falta de informação qualificada sobre o tema. Além disso, foram apontados preconceito e resistência com esse público.

Em suma, tanto no questionário respondido por gestores de doze UFs quanto nas entrevistas aplicadas com gestores de seis UFs, as principais dificuldades para inscrição de territórios tradicionais no CAR estão relacionadas a falta de uma equipe qualificada dentro do órgão estadual gestor, dificuldade de mapeamento desses territórios, dificuldades metodológicas para inscrição, falta de clareza normativa, desconhecimento sobre o público como beneficiário do CAR (direitos e garantias) e conflitos fundiários que dificultam o processo de inscrição. Todos as dificuldades apontam para problemas estruturais de invisibilidade e exclusão dos territórios tradicionais no âmbito de políticas públicas, ambientais e agrárias, além do desconhecimento de seus direitos e especificidades por parte dos órgãos estaduais competentes.

**5. O ACESSO DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS AOS BENEFÍCIOS PREVISTOS NO CAR E NO CÓDIGO FLORESTAL E O PAPEL DA ATUAÇÃO DOS GESTORES NAS UNIDADES FEDERATIVAS**

**5.1 A percepção dos agentes públicos – formas de pensamento, comportamento e conduta**

De acordo com Guia INCLUA – Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas (IPEA, 2022), a desigualdade social no Brasil é resultado de seu passado colonial, escravagista e patriarcal, além de uma ordem institucional, que perpassa a sociedade brasileira em caráter estrutural, exigindo o enfrentamento em múltiplas dimensões. Os fatores estruturais são manifestados e reproduzidos nas desigualdades no cotidiano, em que cidadãos adquirem formas de pensamento, comportamento e conduta reprodutoras de desigualdades de raça, gênero, sexualidade, classe, território, entre outras.

Nesse sentido, identificar o caráter estrutural das nossas desigualdades implica também a necessidade de reconhecer que a sua reprodução pode ser o resultado tanto de ações deliberadas (racionalmente motivadas), quanto de atitudes e comportamentos incorporados às nossas ações corriqueiras de maneira irrefletida. Qualquer que seja a origem dos comportamentos e atitudes que reforçam as desigualdades, é preciso reconhecer também que essas ações são estabilizadas, normalizadas e potencializadas à medida que passam a guiar o funcionamento dos mecanismos institucionais que definem procedimentos, normas e regras de funcionamentos das esferas organizacionais por onde se coordena a vida em sociedade. Uma esfera de atenção especialmente importante, no sentido da reprodução cotidiana de desigualdades, diz respeito às interações ordinárias entre as cidadãs e as instituições públicas responsáveis pela provisão de bens e serviços. Do nascimento à morte, essas interações ocupam lugar de destaque na construção social dos sujeitos nas sociedades modernas, por meio de operações de registro, ordenamento, classificação e prestação de serviços voluntários (e.g. saúde) ou involuntários (e.g. tributação). Essas interações podem contribuir para mitigar as repercussões nocivas das desigualdades sociais ou para reforçá-las, seja por meio da exclusão do acesso a bens e serviços relevantes ou por meio de experiências que favoreçam a internalização de visões inferiorizadas de si, a estigmatização ou a humilhação. (IPEA, 2021)

Ainda de acordo com o Guia INCLUA (IPEA, 2022), é necessário um olhar mais atento sobre os processos cotidianos associados à opressão das especificidades individuais e coletivas que dão corpo à diversidade constitutiva da população brasileira, que se torna essencial no enfrentamento para que nossa diversidade não seja traduzida em desigualdades no acesso a serviços públicos e nas experiências com instituições públicas (processos de subalternização, discriminação, estigmatização e exclusão). É por esse motivo que o Guia INCLUA enfatiza as formas por meio das quais uma oferta pública se relaciona com grupos específicos do seu público. Essa ênfase busca afastar noções mais abstratas, como um perfil geral do público-alvo, clientela, usuária-média etc., visando salientar a experiência específica de determinados segmentos da população com as ofertas públicas. Assim, o Guia INCLUA privilegiou o foco sobre povos específicos submetidos a processos históricos de vulnerabilização, desproteção social e desfavorecimento, em torno de marcadores sociais como renda/classe, raça, gênero, questões associadas a deficiências, idade e etapa do ciclo de vida, inserção em territórios, e pertencimento a etnias, manifestações culturais, religiosas, entre outras.

A respeito dos povos e comunidades tradicionais, o Guia INCLUA (IPEA, 2022) destaca que tanto o Decreto nº 8.750/2016 que cria o CNPCT quanto o Cadastro Único para Programas Sociais estabeleceram categorizações desses segmentos, e com base nesses dois exemplos, é possível inserir que diferentes políticas públicas, devido aos mais diferentes objetivos, processos de formulação, legados e contextos em função dos seus objetivos, concepções, legados e contextos próprios, apresentam formas distintas de definir e categorizar a variedade de públicos com os quais interagem ou devem interagir.

Nesse sentido, a Lei de Proteção a Vegetação Nativa, que cria o Cadastro Ambiental Rural e suas normativas correlatas (Decreto nº 7.830/2012, IN nº 02/2014, do MMA), estabelecem tratamento diferenciado para territórios tradicionais, os equiparando em direitos e obrigações aos imóveis de até quatro módulos fiscais. Entretanto, como já destacado, esses territórios apresentam características específicas de realidade fundiária, sistemas produtivos, organizações sociais e políticas e uso dos recursos naturais, além de um histórico de invisibilidade, dificuldade de acesso aos seus direitos e garantias junto às instituições públicas. Em especial, a Lei de Proteção a Vegetação Nativa, traz a garantia legal de apoio técnico e jurídico por parte do Estado para realização do CAR desses territórios, sendo esse um instrumento com potencial de geração de dados e conhecimento, podendo trazer números e informações inéditos sobre esses territórios. Porém, apesar da garantia legal, da perspectiva de perda de benefícios e direitos caso esses territórios tradicionais não estejam no CAR, é baixo o número de territórios tradicionais inscritos no CAR, apesar da alta demanda por parte desses territórios. A inscrição dos territórios tradicionais exige a governança e ação direta dos gestores estaduais responsáveis, com atividades de planejamento, priorização, capacitação, mobilização, atendimento aos direitos específicos dessas populações e acompanhamento pós inscrição.

De acordo com a vertente analítica *bottom up*, a implementação de uma política pública é processo contínuo de tomada de decisões, em que nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado, tendo essa abordagem metodológica os focos em analisar os fatos como eles acontecem, sem preocupação com a legitimidade ou conformidade e sim o processo e a performance (LOTTA, 2019). Portanto, essa perspectiva analítica, influenciada por pesquisas de estudos organizacionais e da Sociologia, destaca o papel dos atores envolvidos na implementação, reforçando os diferentes processos decisórios que acontecem durante a fase de implementação e a importância de compreender como pensam e se comportam os burocratas para a análise de políticas públicas (LOTTA, 2019).

Além disso, para a análise da influência da implementação de políticas públicas em processos de inclusão e exclusão social destaca-se a literatura do sociólogo alemão Niklas Luhmann, que aborda a interação entre burocratas de nível de rua e público, de forma multidimensional. Dessa forma, as organizações e as interações são dois tipos distintos de sistemas sociais, que produzem estruturas e critérios de inclusão e exclusão, influenciadas por outros sistemas sociais.

Portanto, a hipótese desta dissertação é de que os gestores do CAR, em especial nas unidades federativas, consideram os territórios tradicionais como não usuários da política pública do CAR, resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos, e das percepções compartilhadas pelos gestores, o que teria contribuído para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no cadastro. Isso configuraria evidência de que processos de implementação de políticas públicas, como a inscrição no CAR e as ações de regularização ambiental, causam ou fortalecem exclusões através da interação entre burocratas de nível de rua e o público que deveria ser atendido.

Dessa forma, o processo de implementação é constituído não só pelas características e pelo conteúdo do planejamento, estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais, mas também por ideias, valores e percepções dos atores implementadores. Assim, nas ações de execução do CAR, que envolvem essencialmente os povos tradicionais e os gestores estaduais, as percepções desses gestores a respeito das populações tradicionais e seus territórios são fatores fundamentais para entender a baixa implementação da política de regularização ambiental nessas áreas, entendida como um processo de exclusão no âmbito da política de regularização ambiental.

As percepções dos gestores estaduais, alvo dessa pesquisa, foram analisadas através do conceito estabelecido no campo da Psicologia Social. A percepção é o recurso com o qual o sujeito seleciona, organiza e interpreta informações disponíveis ao seu redor, para, em seguida, construir uma relação com o mundo (RODRIGUES, 1999, p. 150). Assim, trata-se da capacidade que um indivíduo tem de julgar o outro com certa precisão, bem como da atribuição de características subjetivas às pessoas, tendo como critério a avaliação das circunstâncias ambientais, diretamente afetada pelo estado do indivíduo diante de necessidades e sentimentos, bem como pelo seu histórico de socialização e exposição a contingências sociais e educacionais formais e informais, a essa influência se dá o nome de processo cognitivo (PISANI, 1996).

Dessa forma, informações, valores e sentimentos vão sendo adquiridos ao longo da história de um indivíduo e passam a inclinar suas atitudes e decisões frente aos objetos e às outras pessoas e respondem respectivamente às questões “o que penso de algo?”, “como me sinto em relação a algo?” e “como me comporto diante de algo?”.

Portanto, as tomadas de decisões por parte dos gestores estaduais durante o processo de implementação do CAR e suas atitudes em relações aos territórios tradicionais, são também determinadas pelas percepções sobre esses territórios e o que eles enxergam no âmbito da política de regularização ambiental. Para além das percepções e atitudes prévias, é possível que ocorram mudanças devido a interação, novas informações, interesses pessoais ou necessidades.

Ressalta-se também que as percepções são influenciadas por outros fatores durante o processo de implantação: clareza das normativas a serem aplicadas, disponibilização de recursos e estrutura para as ações que devem ser tomadas, prioridades estabelecidas pelos gestores de alto escalão e controle social do processo por parte dos beneficiários da política.

Portanto, após a realização de questionário disponibilizado aos gestores de todas as UFs e respondidos por 12 estados, buscando relacionar as principais percepções associadas aos territórios tradicionais e sua relação com o CAR (impressões também relatadas durante o 1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (GONÇALVES *et al*., 2018), foram realizadas entrevistas com oito gestores do CAR de seis unidades federativas: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraná e Pará.

Para buscar as percepções desses atores, buscou-se inicialmente abordar histórico de socialização e exposição a contingências sociais e educacionais formais e informais com os territórios tradicionais, histórico profissional, formação profissional, experiências pretéritas a atual atividade profissional, contexto de atuação dentro do órgão competente e percepções sobre suas atividades, motivações e dificuldades utilizando, como base o modelo de entrevista apresentado por Steven Maynard-Moody e Michael Musheno no apêndice Metodológico A e B presentes no livro *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service (*MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003). Além disso, foram realizadas perguntas objetivas sobre suas percepções sobre as populações e territórios tradicionais e a política de regularização ambiental.

Por fim, foi solicitado que os gestores estaduais entrevistados, compartilhassem, se possível, situações, fatos, histórias que descreva como suas identidades pessoais e profissionais se relacionam com as atividades junto às populações tradicionais; quando suas crenças sobre os povos e comunidades tradicionais podem ter conflitado com as práticas institucionais sobre o CAR ou em outras ocasiões, podem ter reforçado próprias crenças sobre esse público.

**5.2 A percepção dos gestores estaduais sobre as populações tradicionais e a política de regularização ambiental**

5.2.1 Caracterização dos gestores e ambiente de trabalho

As tomadas de decisão dos gestores estaduais (burocratas a nível de rua) são também morais, complexas e contingentes, não seguindo apenas as leis e normativas estabelecidas. Entre os dilemas e características mais estruturantes do processo de implementação de uma política pública, está o embate entre as necessidades de cidadãos-clientes individuais e as demandas/limites das regras. Dessa forma, situação mais comum é que as normativas e leis se ajustem à complexidade dos julgamentos desses gestores sobre os clientes-cidadãos, em situações ambíguas e conflitantes. Portanto, ocorre uma interpretação da necessidade e caráter dos beneficiários ou clientes-cidadãos pela percepção dos gestores a respeito do público e dos procedimentos e normativas estabelecidos. Os procedimentos e leis são colocados em prática em conjunto com as percepções e julgamentos sobre os clientes-cidadãos (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

Por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, das histórias compartilhadas e da realização de questionário junto aos gestores estaduais que atuam na agenda de inscrição no CAR foi realizada o mapeamento e análise das percepções partilhadas por esses gestores a respeito das populações tradicionais e seus territórios relacionados as ações de regularização ambiental e sua possível relação com o baixo número de inscrições desses territórios no CAR.

Os questionamentos buscaram sondar sentimentos/percepções sobre o trabalho (por exemplo, assustador, chato, desafiador, animador, entre outros), sobre as relações com outros trabalhadores (por exemplo, cooperativo, contencioso, amigável, frio, entre outros) e as relações com supervisores (cooperativa, desconectado, apreciado, não apreciado, entre outros). Os relatos evidenciam os desafios da agenda ambiental e rural, em que se destacam as múltiplas e conflitantes agendas, a falta de percepção de prioridade por falta dos supervisores para a questão dos territórios tradicionais, a falta de compreensão a respeito das questões ligadas a territórios tradicionais por parte de colegas e supervisores, mas também evidenciam o relato de gestores que reconhecem a importância e a responsabilidade da temática que atuam, conexão com a agenda e seu caráter positivo e animador. Houve relatos de ambientais mais cooperativo, mas também de impotência e falta de gestão.

A agenda da regularização ambiental, ao atender imóveis rurais, assentamentos da reforma agrária e territórios tradicionais, é de extrema complexidade, o que exige dos gestores estaduais atenção a questões de legislação ambiental, direitos fundiários, gestão socioambiental e diálogo com atores do Governo Federal, sociedade civil e órgãos de controle. A instituição do CAR no arcabouço legal brasileiro deriva das dificuldades de controlar o uso da terra e a cobertura de vegetação nativa nos imóveis rurais privados. A complexidade deste cenário está associada ao também desigual quadro fundiário brasileiro e ao fato de, até recentemente, o desmatamento ter utilizado como meio de comprovação de uso e domínio da terra.

Portanto trata-se de um ambiente de trabalho desafiador com leis, regras e procedimentos muitas vezes conflitantes; lacunas de dados e informações; relações hierárquicas e de agência sobrepostas com o Governo Federal e outras instâncias ambientais; falta de recursos, prioridade por parte das chefias e instâncias superiores e necessidade de diálogo e gestão de conflitos entre beneficiários que muitas vezes se encontram em conflitos fundiários e socioambientais.

**5.3 A relação com o cidadão-cliente e a avaliação de identidades sociais**

As atividades de um órgão público e de burocratas a nível de rua costuma seguir uma rotina de regras e procedimentos, em uma corda de relações hierárquicas. De toda forma, as normativas, regras e procedimentos não geram restrições para ações e escolhas também baseadas em percepções e julgamentos, em que ocorrem adaptações, priorizações e processos de inclusão e exclusão de acordo com as circunstâncias dos casos e beneficiários. Portanto, há uma inevitabilidade do arbítrio em torno das atividades rotineiras e procedimentos dos gestores (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

A proliferação de regras - muitas vezes contraditórias requer a correspondência do caso com a regra ou procedimento, e este processo requer discrição. Em um nível mais abstrato, H. George Frederickson nos lembra que a discrição é inerente a todos os atos de administração porque “toda aplicação de uma lei envolve uma maior elaboração daquela lei. ”7 Assim, como massa de vidraceiro, a discrição pode ser espremida pela supervisão e regras, mas nunca eliminadas; vai mudar e ressurgir em algum outro formar em algum outro lugar. Este é um fato da vida no estado moderno. (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

Portanto, o roteiro de entrevistas inicialmente buscou compreender quem os gestores definiam como clientes típicos em relação ao CAR, como eles percebem esses beneficiários (semelhanças e diferenças), possíveis grupos mais “fáceis” ou “difíceis” de atender e reclamações específicas em relação ao CAR.

**De acordo com o gestor estadual da Bahia:**

*ENTREVISTADORAA: Você pode descrever o cliente típico [ou cidadão] que você atende em relação ao CAR em atividades junto ao INEMA?*

*ENTREVISTADO: São empreendedores, de uma maneira geral, que buscam algum ato autorizativo, como outorga e licenças de atividades agrossilvipastoris, de pequenas indústrias.*

*ENTREVISTADORAA: Existem clientes que são os mais fáceis de atender e que são os mais difíceis, dependendo da política.*

*ENTREVISTADO: Sim, existem clientes que acham que podem mais que outros, existe uma grande pressão do agronegócio principalmente, com o argumento do PIB e acham que tem maiores direitos. Nossa legislação é benevolente com esse público, não o órgão ambiental, que atende o que está na lei. Nós nos orgulhamos aqui no órgão por nunca perder uma judicialização.*

*ENTREVISTADORAA: O que você acha, por exemplo, dessa diferença entre o órgão ambiental e o público como um todo. Como eles são semelhantes a você? Como eles são diferentes?*

*ENTREVISTADORAA: Você possui reclamações ou sente mais dificuldades com grupos específicos em relação ao CAR? Incidentes críticos e mais desafiadores?*

*ENTREVISTADO: Nós tivemos desafios de natureza tecnológica, por volta de 2013, mas entendo como problemas naturais inerentes a aquela fase do CAR. O SEIA já estava no ar e o CEFIR teve muitos problemas no início, de sincronização e sistema em geral. Outras coisas estão relacionadas, que nos angustiam muito como técnicos e agentes públicos, é ver que muitos proprietários, principalmente de agricultura familiar, não conseguem ainda se cadastrar, por não ter apoio no município e pouco do estado. Tivemos apoio do BNDES, mas não tivemos toda a estrutura do CEFIR lançada, naquela época o CAR permitia apenas o cadastro da poligonal do imóvel, e tivemos que adequar o módulo do CAR para o BNDES para fazer essa adequação e poder finalizar com o mínimo de informações, e isso facilitou muito o trabalho das empresas. O desafio maior hoje é alcançar quem precisa. Outro desafio é o da análise, e com a análise dinamizada será muito bom para avançarmos. Outra questão que eu vejo é o das comunidades Tradicionais, na minha visão deveriam ter sido cadastradas antes dos individuais, no mínimo as poligonais que já existiam cadastradas em sistemas. Pois assim travava o sistema e quem quisesse entrar teria que se explicar, para evitarmos invasões que é um drama que vivemos. O CAR não é fundiário, mas ele dá subsídios para se chegar nos indicativos de grilagem.*

*ENTREVISTADORAA: Pensando na história da sua instituição, existe algum evento que aconteceu com você que mudou a maneira como você conduz suas atividades de trabalho? Um processo, uma investigação, um sucesso, fracasso...*

*ENTREVISTADO: Existem vários, mas a Conferência Estadual de Meio Ambiente, as conferências territoriais, me fizeram enxergar a Bahia. Passamos dois meses viajando pela Bahia e eu coordenei um grupo e foi quando eu enxerguei as diferenças entre os territórios, as pessoas, a leitura que fazemos sobre os territórios da Bahia. O INEMA me fez enxergar as diferentes necessidades da sociedade e a questão de múltiplos interesses. A realidade do direito difuso, que é enquadrado o meio ambiente, ela é muita clara aqui na instituição. Temos desde o agricultor familiar que precisa do CAR para acesso ao PRONAF, até grandes proprietários de usinas eólicas de altos investimentos. Outra coisa que o CAR permitiu, foi que nós enxergássemos quem tem terra e a quantidade de pessoas que tem aquela terra dentro da dimensão da distribuição de terra dos municípios, que também é reflexo da distribuição de renda e que faz com que a gente descubra que estamos do lado certo da história.*

*ENTREVISTADORAA: Em relação ao CAR, teve algum incidente que você encarou que mudou sua forma de ver o CAR?*

*ENTREVISTADO: Os desafios com o CAR foram acontecendo e foram muito na questão positiva. No começo teve muita resistência de pessoas internas, mas eu sempre tive a impressão positiva de que o CAR se tornaria uma ferramenta de planejamento territorial, e o nosso sistema de licenciamento que faz junção com o CAR também trouxe muita questão positiva, e me impressionou muito como ferramenta. Tivemos e ainda temos dificuldade com a equipe de TI.*

**Para a gestora estadual do Pará:**

*ENTREVISTADORAA: Dentro desse aspecto você consegue identificar quem é o cliente típico da SEMAS em relação ao CAR? Em especial os territórios quilombolas? Ou existem outros territórios?*

*ENTREVISTADO: Hoje nós atendemos diretamente os quilombolas. Temos atividades com a GIZ para que a gente possa transformar a agenda Quilombola no Pará numa agenda positiva e termos abertura de contratação para esse trabalho.*

*ENTREVISTADORAA: Existem clientes que são os mais fáceis de atender e que são os mais difíceis, dentro do escopo das suas atividades aí na SEMAS? Ou você tem alguma reclamação ou tem mais dificuldade com algum grupo específico em relação ao CAR?*

*ENTREVISTADO: Em relação aos agricultores familiares, a SEMAS possui mais facilidade de lidar consegue atender os proprietários até 4 módulos e é mais pertinente, junto com a EMATER, e atende de forma mais rápida e também as empresas. No entanto, o tratamento e atendimento de territórios tradicionais e coletivos, ele é mais complexo, pois ele envolve o atendimento dos anseios da comunidade, que trazem seus próprios anseios. A agenda do CAR Quilombola ainda vejo como negativa porque muitos posicionamentos e impressões que as comunidades realizaram não estão sendo absorvidas de forma clara na instituição, por isso criamos um Grupo de Trabalha para isso.*

*ENTREVISTADORAA: Pensando na história da sua instituição, existe algum evento que aconteceu com vocês, um incidente crítico dentro da temática do CAR na instituição? Algum momento ou situação que te chamou a atenção?*

*ENTREVISTADO 1: Um evento que me chamou a atenção foi agora nesse realizado recentemente em julho nesse evento com participação dos quilombolas, fizemos a reunião com GT CAR Quilombola e estruturação da Agenda Socioambiental Climática Quilombola do estado do Pará, que envolvera povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Nesse momento, o que vi e escutei de posicionamento crítico foi de que existe a intenção de se realizar o CAR desses povos no Pará, vejo os gestores e servidores das Secretarias disponíveis para isso a realizar o CAR Quilombola, existe essa unicidade, o que ainda não existe de forma alinhada é o procedimento adequado para isso, junto com as comunidades. Existe uma carta orientava que pode ser usada nesse trabalho, com relação à metodologia desse processo, mas o que falta é posicionamento institucional com um alinhamento que já se busca dentro do GT CAR Quilombola para alinhar setores. Precisamos capacitar os representantes das comunidades também e que eles mesmos acessam a plataforma. Existe então essa falta de alinhamento interinstitucional e o alinhamento com a comunidade, e o estado precisa fazer essas reuniões para transparência do processo.*

**Para a gestora estadual do Maranhão:**

*ENTREVISTADORA: Você pode descrever quem é o beneficiário típico da SAF prioritariamente?*

*ENTREVISTADA: São os agricultores e agricultoras familiares e as comunidades tradicionais, e dentro das comunidades tradicionais, trabalhamos com os indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu. Ainda não conseguimos avançar em outros segmentos, mas já estamos trabalhando nisso.*

*ENTREVISTADORA: Existem dentro da SAF, dentro desse público que você mencionou os que são os mais fáceis de atender e que são os mais difíceis para avançar nas atividades?*

*ENTREVISTADA: Vou mencionar um caso específico. Quando trabalhamos em editais públicos, chamadas públicas tem uma série de regras que tratamos diferente com os indígenas, por exemplo, pois eles não têm o DAP, tal qual os agricultores familiares, e se faz um esforço maior pra se atingir o resultado e avançar. Existem regras que precisam ser cumpridas que são típicas do estado, que os povos tradicionais não tratam, não é o mesmo jeito de lidar, e isso fica mais desafiador para atingir essa realidade local.*

*ENTREVISTADORA: A respeito do CAR para o público que a SAF atende, você consegue citar alguns incidentes críticos ou uma questão crítica que vocês precisam atender na SAF? Um gargalo?*

*ENTREVISTADA: Temos situações diárias sobre os conflitos fundiários, e com isso, está na área de abrangência do CAR que é atuação da SAF. Às vezes por um problema não ambiental, mas sim fundiário, precisamos atender, mas ao mesmo tempo precisamos de segurança para as equipes que vão a campo. É uma situação delicada. Há 2 meses atrás, recebemos uma demanda por parte da defensoria pública, sobre um CAR que estava sendo feito de forma individual, mas era em território coletivo. Nós fomos apurar, e era uma secretaria municipal que havia feito, mas é uma situação de conflito, recorremos a secretaria de segurança para apoio nessas situações.*

*ENTREVISTADORA: Pensando na história da sua instituição, existe algum evento que aconteceu com você que mudou a maneira como você conduz suas atividades de trabalho? Um processo, uma investigação, um sucesso, fracasso...*

*ENTREVISTADA: Eu percebi que a regularização fundiária de comunidades tradicionais poderia ter avançado mais se nos movimentos nós tivéssemos percebido há mais tempo que o governo estadual pode sim regularizar territórios de comunidades tradicionais, porque sempre ficamos com uma demanda muito forte do INCRA sendo que muitas terras devolutas são estaduais, e no Maranhão, grande parte dessas comunidades quilombolas, por exemplo, estão em terras do Estado. O ITERMA nunca esteve disposto a se comunicar sobre isso com as comunidades. Depois de estar na secretaria e entrar nos processos do governo eu percebi isso. Em diálogo com alguns movimentos fomos colocando isso em pauta, de que é preciso demandar mais do órgão estadual, o estado pode arrecadar. Houve um investimento por parte da SAF para que o ITERMA constituísse uma comissão de regularização fundiária de territórios tradicionais e se conseguiu isso, atendendo uma demanda do movimento quilombola e foi criada uma mesa de diálogo. Outra coisa, constatamos na prática que ainda é muita burocracia e dificuldade das coisas acontecerem, os tempos são diferentes.*

*ENTREVISTADORA: Sobre essa questão que você acabou de relatar, isso mudou a maneira de como é feito, ou de como você conduz as atividades a respeito do CAR?*

*ENTREVISTADA: Sim. Pela experiência antes de estar no governo e depois, conhecendo um pouco mais do quanto que os gestores de outras secretarias e mesmo aqui da SAF se emprenham na realização, percebi que teria muito esforço e emprenho das pessoas, fazer um diálogo, fazer capacitações, fazer diálogos com outras instituições, para a equipe entender que mesmo uma área em conflito agrário ou uma área não regularizada tem o direito de estar ali, existem comunidades centenárias e que se sentem no direito de fazer o CAR. Esse diálogo foi feito pela própria equipe e todos precisam entender essa realidade do estado, temos mais de 1000 comunidades tradicionais, mas quando vamos para áreas tituladas não passa de 100 esse número. O estado tem uma demanda muito grande. É importante também o debate com a Secretaria estadual de Meio Ambiente do Estado.*

*ENTREVISTADORA: Dentro da sua trajetória na SEMAS existe algum evento específico que mudou a maneira com que você conduz o seu trabalho? Um processo, um sucesso, um projeto que falhou algo que serviu de lição, e que alterou a maneira que você conduz suas atividades?*

*ENTREVISTADA 1:Tem um que foi muito importante e que desencadeou uma busca de alinhamento com processos de regularização ambiental e posso citar dentro desses processos, o licenciamento ambiental em 2013 que envolveu o primeiro encontro de Quilombolas no Pará pelas SEMAS. Eu organizei e era coordenadora do projeto de conservação de territórios quilombolas do estado do Pará e foi solicitado ao nosso setor que nós pudéssemos acompanhar os processos de licenciamento ambiental que envolvesse o componente social quilombola, um pedido próprio deles, e fez com que então fosse aberta uma nova linha de ação na secretaria, e comecei novas articulações e até hoje tem relação com meu trabalho. Outra coisa que considero muito importante foi um evento que aconteceu para dar transparência na contratação de CAR Quilombola em 2018 que saiu a carta de orientação para a metodologia dos trabalhos de CAR Quilombola e que seguimos desde então para a execução dessas ações de 59 territórios com títulos fundiários no estado do Pará.*

**Para os gestores estaduais de Minas Gerais:**

*ENTREVISTADORA: Dentro desse aspecto multidisciplinar e temático do IEF, quem é o cliente típico do IEF? Qual o cidadão que vocês conseguem apontar como principal beneficiário ou principal cliente das ações do IEF?*

*ENTREVISTADO 1: Hoje, pelo menos na parte do CAR, vejo um perfil muito dividido, vejo produtores rurais com pouco conhecimento da legislação e vemos empreendedores, consultorias, está bem dividido.*

*ENTREVISTADO 2: A minha impressão, é que a questão nem é de quantidade de pessoas atendidas e sim o trabalho que se dá. Temos uma grande quantidade de proprietários rurais para atender, mas que dão menor trabalho do que uma parcela menor de empreendedores, mas que as demandas nos geram um trabalho maior, e temos então um equilíbrio. Não sei se a Mariana tem essa percepção. Aqui na regional temos umas demandas desses empreendedores e gera uma relevância dentro do órgão, do ponto de vista econômico, pois acaba impactando em outras coisas.*

*ENTREVISTADORA: Existem clientes que são os mais fáceis de atender e que são os mais difíceis, dentro do escopo das atividades de vocês? Qual a diferença que vocês sentem como servidores para essas pessoas, quais as diferenças e qual o mais difícil e mais fácil de atender?*

*ENTREVISTADO: É uma discussão complexa. Quando se coloca essa questão no CAR, por exemplo, quando ele está muito atrelado à regularização ambiental, quem procura mais a instituição são os empreendedores, consultorias, e se são ações prioritárias vão chegar para nós para atender com prioridade a estes casos, devido às pressões econômicas que estão envolvidas. Quando precisamos de uma informação complementar, esses requerentes que são empreendedores ou mesmo consultores, nós atendemos mais rápido e não possuem tantas dificuldades como um proprietário rural que não tem muita informação, e isso demanda mais nosso esforço nosso para atendimento. Depende desses fatores. Outra demanda que temos é de CAR PCT, e não temos tanto conhecimento técnico para trabalhar com esse público, e extrapola as competências do IEF é um universo complexo. No estado também não fica muito claro quais instituições estão com essa demanda, fica meio dissolvida essa questão no estado.*

*ENTREVISTADO 2 : Além dos pequenos proprietários e dos empreendedores que a Mariana já mencionou, temos atores que estão no meio termo, que poderiam ser mais simples ou mais complexos, como exemplo alguns empreendimentos que contratam um consultor e as vezes esse consultor não é claro e dificulta o trabalho, dependendo do grau de familiaridade com o sistema de informação e o grau de demanda, a pessoa pode ficar satisfeita com algo que atenda o pleito dela e que talvez não seja tão complexo, é uma serie de atores nesse processo que pode dificultar o nosso atendimento. Nós lidamos com atores grandes aqui no regional que não respondem a nossas notificações e outros menores que respondem, mas não é regra, são vários fatores que influenciam essa questão.*

*ENTREVISTADORA: Vocês possuem alguma reclamação maior de algum beneficiário? Destacariam esse tipo de beneficiário como o mais difícil de lidar em relação ao CAR?*

*ENTREVISTADO 1: Aqui em Minas temos muitas demandas e situações, hoje no estado da inscrição que estamos às vezes chega gente com dúvidas que não dá pra explicar por e-mail, levando em conta que a pessoa não sabe usar o modulo direito, aí o beneficiário teria que se locomover até uma unidade regional, e isso dificulta até porque estamos em teletrabalho. Outra dificuldade é com o CAR PCT que até agora não conseguimos atender às demandas.*

*ENTREVISTADO 2: Também existe esse recorte em relação ao CAR, que ainda possuem pessoas se inscrevendo, mas talvez hoje as demandas sejam mais ao cancelamento, uma alta demanda, e para o regional também segue nessa lógica de cancelamento. Em relação a um ator específico, o que mais gera trabalho, mais demanda e interage mais com o IEF são os empreendimentos maiores, são mais persistentes em se ter uma reposta mais imediata da instituição.*

*ENTREVISTADORA: Pensando na história da sua instituição, existe algum evento que aconteceu com vocês, um incidente crítico dentro da temática do CAR na instituição?*

*ENTREVISTADO 1: Na minha opinião foi logo quando começou a inscrição do CAR, que não havia treinamento para isso, estávamos na primeira capacitação em Unaí, quando foi publicada a instrução normativa de 6 de maio de 2014, estávamos com uma equipe bem reduzida, fiquei sozinha na gerência e foi uma situação bem complicada, visto a demanda e extensão do estado de Minas. Foi um processo bem desafiador porque a própria implementação do cronograma de capacitação para o órgão no tema do CAR foi bem crítica, são muitos atores envolvidos.*

*ENTREVISTADO 2: Do período mais recente no qual eu trabalhei com o CAR não consigo ver algo muito crítico, uma situação seria com os empreendedores da mineradora que teve demandado de nós uma busca de solução priorizada, e aí enxergarmos os procedimentos adequados a serem adotados nestas situações. Não chega a ser crítica, mas é um desafio encarar essas demandas do CAR nesses casos de cancelamento prioritários desses grandes empreendedores.*

*ENTREVISTADORA: Em relação ao CAR, teve algum incidente que vocês encararam que mudou sua forma de ver o CAR? Pode ser um projeto de sucesso, ou de fracasso, algo que foi uma oportunidade de pensar a atividade.*

*ENTREVISTADO 1: O CAR é muito dinâmico e estamos sempre de frente com essas mudanças, a exemplo da portaria de cancelamento, já vamos alterar, foi de 2018, e pelo processo que foi sendo desenvolvido, será alterada a forma de executar essa parte do cancelamento. Outra coisa são os Encontros do CAR que representam momentos de reflexão sobre nossas atividades e trazemos uma nova perspectiva para o órgão.*

*ENTREVISTADO 2: Fiquei muito tempo nas ações de PSA- Pagamento de Serviços Ambientais desenvolvidas pelo IEF. Nesse programa existem vários pontos positivos e vários negativos, e ambos nos fazem pensar na nossa atuação enquanto instituição. Do ponto de vista positivo, temos beneficiários do Norte de Minas que representa uma satisfação em ver essas pessoas numa região de amortecimento e contribuindo para conservação da região, além da compensação financeira, e foi uma experiência que me marcou, e me motivou a continuar a implementação desse tipo de política por meio do meu trabalho na instituição. Mas no mesmo programa a gente vivenciou problemas também, para sanar alguns problemas a saírem mais rápido e não tínhamos o controle, sendo assim uma frustação, pelo fato desse atraso impactar tanto na vida de uma pessoa.*

**De acordo com os gestores estaduais do Paraná:**

*ENTREVISTADORA: Dentro do IAT, vocês conseguem definir quem é o cliente típico do CAR? Quem são as pessoas que vocês tipicamente atendem a respeito do CAR?*

*ENTREVISTADO 1: Atendemos muito consultores de agricultores e do agronegócio. Não estou mais no atendimento direto, mas fiz muita capacitação e o público era composto de técnicos de ATER, EMATER, Sindicatos de Trabalhadores. Agora a maior demanda vem da FAEP. O público que eu trabalhava de agricultores familiares, mas hoje são agricultores mais instruídos, cooperativas e o público PCT não era visto no CAR e hoje vejo que não mudou muito.*

*ENTREVISTADO 2: O público interno da instituição também recorre para efeito de dúvidas e encaminhamentos e que realmente é um ponto preocupante, existe uma defasagem em relação aos técnicos e das regionais nas atividades e causou uma situação passiva. De resto, esse público mesmo de técnicos, proprietários que nos demandam.*

*ENTREVISTADORA: Existem clientes que são os mais fáceis de atender e que são os mais difíceis, dentro do escopo das atividades de vocês? Qual a diferença que vocês sentem como servidores para essas pessoas, quais as diferenças e qual o mais difícil e mais fácil de atender?*

*ENTREVISTADO 1: O público mais fácil, ou com uma interlocução mais definida, é o público de assistência técnica, que possui representatividade pela EMATER e possui um interlocutor que passa pra ele as informações do CAR. Quando lidamos com público mais sem acesso a informação, é mais difícil a situação, como os PCTs. A gente procura atender a todos brevemente, e isso criamos essa cultura. O público mais fácil então é o que já possui alguma orientação ou assistência, os sem ajuda é bem difícil.*

*ENTREVISTADO 2: O público mais fácil é aquele qualificado de alguma forma, e o público que não tem essa qualificação acaba sendo mais difícil, até mesmo pessoas de escritórios de contabilidade que não são da área e o entendimento fica mais difícil. Hoje quase não fazemos esse atendimento direto, mesmo por causa da pandemia.*

*ENTREVISTADORA: Vocês conseguem elencar alguma situação crítica ou algum momento marcante relacionado às atividades do CAR?*

*ENTREVISTADO 1: Para mim, antes da fusão da instituição, foi quando começamos a discutir o Projeto do BNDES e eu lamentei muito que a gente não era muito ouvido, a dinâmica da Mariese não criou condições para uma discussão melhor. Eu sempre que podia dizia sobre a análise, sugeria que fosse feito antes um piloto para testar a análise em algumas áreas, testar antes, pelos inúmeros problemas e ampliar isso seria complicado. Então isso foi complicado, entrar em um projeto em que você sabe que vai gerar problemas para o requerente, sem a capacidade de fazer uma gestão responsável, e isso pra mim foi o mais crítico e que poderia ser evitada. A outra sensação que eu tenho é com o nosso público interno mesmo, ele está desmotivado e caiu o nível técnico também, e isso é ruim. Na execução do CAR PCT foi muito ruim essa questão de instrução dos técnicos, que não tem e as regionais da instituição estão distantes. Não temos chefe, nem direção e isso é ruim para a gestão e isso ainda é pior quando se trata de CAR PCT, que somos cobrados por eles diretamente, e tem muito preconceito com esse público. Outra sensação também ruim*

*ENTREVISTADO 2: Quando houve a fusão dos Institutos do Paraná com a proposta de que seria mais ágil, criou-se uma instituição que se tem um processo lento de fazer essa integração com as mudanças e definições de atividades, acabamos ficando num local que nem está no organograma da instituição. Esse momento foi o incidente mais grave com essa fusão e nosso trabalho meio que se perder, ficou à deriva, e estávamos com processos iniciados, análise, e então ficou bem complicado pra fazer a gestão do CAR.*

*ENTREVISTADORA: Pensando na história dentro da instituição como um todo, existiu algum evento específico que mudou a maneira de como vocês conduzem as atividades de trabalho? Pode ser um sucesso, um fracasso, alguma coisa que mudou a forma de lidar com o trabalho e se isso influenciou de alguma forma até a forma de lidar com as ações do CAR.*

*ENTREVISTADO 1: Eu me lembro de uma situação que me fez mudar, foi no início da minha atuação na instituição, quando fui trabalhar com agricultura familiar e muitos assentamentos no interior, que tinha uma demanda social e muitas áreas com florestas e havia um conflito com a reforma agrária e meio ambiente. Na época fui acompanhar uma ação de um colega que era da área de terras e fomos a uma ocupação de uma área que não estava resolvida, havia desmatamento e tinha esse conflito, quando eu cheguei as famílias estavam reunidas nos esperando e estava muito frio e vi muitas crianças descalças bem humildes e isso me deu uma sensação forte, eles me solicitaram o laudo e isso me tocou muito, ver aquela situação me vez começar a incluir a questão social na conservação a partir desse momento. E assim desenvolvo meu trabalho até hoje. Atuei muito em parques de Conservação também, e houve uma época que eu trabalhei na coordenação da APA e fizemos um trabalho com a secretaria de cultura, que incluímos muitas coisas na área, e senti a sensação do poder do estado, definindo um perímetro que iria ser conservado, que foi definido por nós, nós nos envolvemos nas escolhas das áreas que seriam conservadas. No INCRA também tive uma experiência marcante atuando como Superintendente na qual eu vi o poder que tínhamos na mão de fazer, sem interesses políticos, que um gestor público pode fazer a diferença, ele tem essa opção sem se envolver politicamente. Isso foi muito marcante pra mim. Quando eu saí do INCRA e voltei para o Departamento Socioambiental eu não consegui me achar, foi muito frustrante porque eu senti de outros colegas de eu queria poder ou chefia, e isso foi ruim pra mim, porque eu tinha compromisso com o trabalho, de voltar a ajudar, e os colegas tinham outra leitura.*

*ENTREVISTADO 2: Na realidade, existe uma questão exitosa e outra diferente. Bem no início, quando eu entrei na instituição, em 90, eu trabalhada com UC e fui coordenador de parques foi decidido fazer um plano de manejo e me foi dada essa incumbência e inauguramos uma Unidade de Conservação e foi um projeto bem intenso, e isso me deu uma convicção e determinação no meu trabalho, pelo fato do sucesso desse projeto e isso mudou pra mim bastante o meu trabalho de influenciou de forma positiva. Do ponto de vista negativo, houve uma gestão de um ex-presidente em 2009 que trouxe cortes na instituição e houve uma deterioração da valorização do profissional dentro da instituição e em sua gestão, e isso foi um ponto que influenciou bem negativamente.*

**De acordo com o gestor estadual do Ceará:**

*ENTREVISTADORA: Dentro desse aspecto, você consegue identificar quem é o cliente típico da instituição? Qual o cidadão que vocês atendem?*

*ENTREVISTADO: Primeiro não digo que são clientes, são cidadãos. Existem particularidades entre eles. Quando trabalho com assentamento rural, existem assentamentos que vem desde os anos 70 aonde a terra era parcelada e havia luta sindical e transita para assentamentos não parcelados e existe uma dinâmica dos sem-terra, com seus programas específicos. O reassentamento rural no Ceará também é específico com suas populações. Quando tratamos de populações indígenas, temos 15 etnias com suas particularidades cada uma delas. Temos os povos de terreiro também que tem a ver com o CAR, que também são agricultores familiares, temos os pescadores artesanais e comunidades ribeirinhas, ciganos rurais também, então temos diversos públicos e beneficiários nos quais a gente faz esse diálogo.*

*ENTREVISTADORA: Existe algum público beneficiário que seja mais desafiador de se trabalhar ou mais fácil essa interlocução? Qual a diferença que você sente como servidores, enquanto técnico, para essas pessoas, quais as diferenças e qual o mais difícil e mais fácil de atender?*

*ENTREVISTADO: Depende não vejo nada difícil e nada fácil. Do ponto de vista histórico de recursos e projetos, as populações de PCT estão mais excluídas dentro desse conjunto, que era voltado mais ao agronegócio. Para o MAPA e o MST enfrentar o preconceito com esses públicos é relativamente mais fácil. Tenho na minha equipe pessoas que trabalham então na área de inclusão quilombola considerando a complexidade desses territórios. O CAR na hora que as pessoas fazem esse compromisso, temos que considerar o sociocultural, ambiental e econômico. Historicamente os PCTs são mais excluídos, além da questão de gênero, questão LGBT, entre outras. Temos que compreender essas complexidades.*

*ENTREVISTADORA: Você consegue lembrar um episódio crítico relacionado com as atividades do CAR e te chamou a atenção?*

*ENTREVISTADO: Quando passamos a trabalhar com o CAR a nossa equipe passou a estudar sobre a sua importância, fizemos curso. Quando foi em 2013/2014 a das fez uma parceria com o Ministério do Meio Ambiente e então conseguimos trabalhar num projeto de educadores ambientais e tinha o CAR como tema e então desenvolvemos esse trabalho. De formação de educação ambiental e trabalhar o CAR nessa direção, foi um momento importante de diálogo e construímos uma proposta para o CAR, montar oficinas, mas não foi pra frente e foi um momento bem crítico. Outro ponto foi no ambiente do sistema estadual de agricultura e para o CAR identificamos a baixa adesão, e para o CAR PCT era preciso entender os limites dos territórios, tem essa fundamentação que não é o mesmo limite territorial dos assentamentos, e sinto essa dificuldade dos profissionais que não possuem essa compreensão e acho que é crítico. Para os PCTs essa compreensão dos limites não é a mesma e precisamos compreender isso, essa falta de compreensão por parte das instituições eu considero uma coisa crítica.*

*ENTREVISTADORA: Pensando na história da sua instituição e na sua história profissional, teve algum evento que mudou sua forma de ver o CAR? Pode ser um projeto de sucesso, ou de fracasso, algo que foi uma oportunidade de pensar a atividade.*

*ENTREVISTADO: A secretaria em sua trajetória vem trabalhando com movimentos de agricultura e no ano de 86, a secretaria passou a ser uma secretaria de agricultura e reforma agrária por dois anos e alguns elementos e ajustes foram feitos naquela conjuntura. Durante esse período o que me animou foi trabalhar com esse sentimento com inserção dessas populações indígenas e tradicionais, que não era com tanta evidência, mas já incluía e meu força e animo de que era possível fazer esse trabalho. Depois disso, em 89, eu fui para a área de economia mudei de estado e fui transitando. O meu retorno a essa questão profissionalmente fui convidado pdas a SDA e vejo como desafiador.*

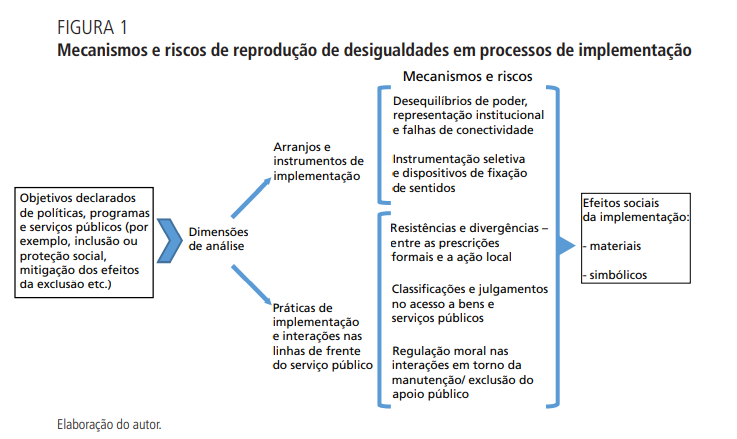
Sobre o primeiro questionamento, se poderiam identificar quem é o cliente típico da instituição e qual cidadão costumam atender, as respostas trazem considerações importantes. Os órgãos gestores do CAR no Paraná, Ceará e Maranhão possuem um setor no âmbito de sua estrutura, que tem como competência tratar de questões relacionadas a territórios tradicionais e com isso receberam a incumbência de trabalhar com o CAR de territórios tradicionais. Apenas esses três estados citaram o público de territórios tradicionais como um cliente típico do órgão estadual, apesar dos territórios tradicionais sofrerem os impactos e benefícios da implementação de políticas ambientais e agrárias estatais sobre seus territórios. Os outros três gestores estaduais (Bahia, Paraná e Minas Gerais) relataram que o cliente típico da instituição são consultores de agricultores, proprietários e possuidores do agronegócio, técnicos da órgãos e instituições de assistência técnica e empreendedores.

Portanto, esses relatos, somados ao resultado do questionário, que trouxe como resultado que grande maioria das UFs não possui uma equipe específica para tratar da temática do CAR em territórios tradicionais, evidencia que a depender da maneira como um serviço público é implementado, podem surgir obstáculos ou critérios de seleção não formalmente estabelecidos, que atingem em especial segmentos sociais em geral marginalizados ou com histórico de exclusão. Dessa forma:

Em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens (em que se somam desigualdades prévias às oriundas do próprio processo de implementação) e déficit de atenção, cobertura e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros. Assim, nesta chave de análise, as dinâmicas inerentes à implementação podem colocar em risco a produção de uma justiça distributiva na alocação dos bens e serviços públicos oferecidos, prejudicando, sobremaneira, os mais necessitados. (CARDENAS *et al*., 2010, in PIRES, 2019).

Na publicação Implementando Desigualdades (PIRES, 2019), em sua introdução, o autor reúne um conjunto de reflexões teóricas e empíricas resultado de uma análise comparativa de casos avaliados para à sistematização dos mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades observados empiricamente nos processos de implementação de políticas públicas estudados pelo amplo grupo de autores que compõem a obra. De acordo com o autor, a análise identificou objetivos formais/declarados de políticas/serviços, além dos efeitos não pretendidos observados nos estudos de caso e os mecanismos que causaram isso durante o processo de implementação. Após essa etapa, foram analisadas as relações entre os mecanismos e os efeitos observados, buscando identificar os principais padrões desse conjunto diverso de casos e assim visualizar mecanismos que desempenhavam papéis semelhantes em diferentes casos (áreas de política pública) e situações (dinâmicas de implementação típicas dos governos centrais ou locais). Dessa forma, Pires (2019) reuniu e analisou mecanismos operantes em dinâmicas de implementação de políticas que produzem efeitos materiais e simbólicos que atuam para perpetuação de desigualdades sociais já existentes, sintetizando-os no esquema “Figura 1”.

Figura 12 – Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação



Fonte: Pires, 2019.

Portanto, apesar de as populações tradicionais serem afetadas por grande parte das políticas sociais ambientais e agrárias, do direito legal ao apoio dos órgãos estaduais para todas as etapas do processo de regularização ambiental e da demanda por essas ações por parte de seus movimentos representativos, poucos estados atuaram de maneira significativa na inscrição do CAR desses territórios. Ademais, não são percebidos como clientes típicos e poucas UFs possuem servidores especializados ou específicos para tratar desse tema. O fato pode ser encaixado tanto no universo da análise de arranjos e instrumentos de implementação como no universo de análise de práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público. Em especial, o histórico de invisibilidade e exclusão de povos e comunidades tradicionais no âmbito das políticas públicas, é reforçado por desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade e nas resistências e divergências entre o estabelecido nas normativas e as atividades de ação local.

A respeito do questionamento sobre quais perfis são mais “fáceis” ou “difíceis” de atender e sobre reclamações maiores acerca de algum grupo específico no âmbito das atividades do CAR, 3 gestores estaduais afirmaram que empreendedores, consultores, instituições de assistência técnica e grandes proprietários possuem mais acesso a informação qualificada, facilitando o atendimento, e destacaram que sofrem pressão interna e externa para atender às demandas desses públicos. A respeito dos territórios tradicionais, 3 gestores estaduais mencionaram as dificuldades de atendimento a esse público, destacando a complexidade do tema, as dificuldades de definir quem seria competente de fato para apoiar as demandas desses segmentos, a falta de informações sobre esse público dentro do órgão e também a falta de informações por parte dos territórios tradicionais, o histórico de invisibilidade e exclusão de povos e comunidades tradicionais, as dificuldades em atender e internalizar no órgão as solicitações desse público e as dificuldades em aplicar as normativas específicas a esse pública.

Dessa forma, em suas ações no processo de implementação de uma política pública, gestores e trabalhadores do serviço público analisam e classificam os usuários. A discricionariedade durante os processos de implementação gera incertezas e dilemas aos gestores e, em resposta, os trabalhadores da linha de frente produzem práticas para reduzir a complexidade e manejar as incertezas, como sistemas de classificação para diferenciar os usuários e estabelecer o tratamento necessário, como prestação dos serviços, dedicação extra, dureza, negação, pedidos adicionais de documentação, entre outros. As classificações geradas reúnem as categorias formais fornecidas pelos atos normativos referentes àquela política pública e que dão suporte a ela com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e preconcepções dominantes de uma sociedade (PIRES, 2019).

Portanto, para além do que é estabelecido nas normativas, previamente ao processo de implementação, os gestores estaduais precisam, ao desenvolverem suas atividades, lidar com incertezas, estresse e exigências psicológicas do trabalho, além de dominar o fluxo de atividades, por meio do racionamento de serviços e da seleção, triagem e priorização de clientes, mecanismo conhecido como *coping* (LIPSKY, 2010; NIELSEN, 2006; TUMMERS *et al*., 2015, in PIRES, 2019, p. 132). Além disso, os casos relatados nas entrevistas relacionam-se com o conceito de *creaming*, em que a escolha sobre as atividades a serem desenvolvidas envolve a priorização e seleção dos casos fáceis e bem definidos, com maior chance de sucesso no lugar dos considerados difíceis, complexos, mais demorados, trabalhosos ou indesejáveis (LIPSKY, 2010; NIELSEN, 2006, in PIRES, 2019, p. 132).

Outros dois questionamentos da entrevista abordaram a fala dos gestores sobre algum episódio crítico relacionado às atividades do CAR e algum episódio de fracasso ou sucesso, que possam ter transformado suas ações relacionadas ao CAR. A maioria dos gestores entrevistados destacou como um fator ou episódio crítico as dificuldades sobre o entendimento e padronização de procedimentos após a publicações da Lei nº 12/651/2012 e suas normativas correlatas, visto a realidade de capacidade institucional e operacional de seus órgãos e as dificuldades de diálogo e gestão interna. Foram destacadas também as dificuldades relacionadas aos conflitos fundiários e à delimitação dos territórios tradicionais, além de preconceitos e resistência por parte da equipe em trabalhar com esse público. Sobre episódios de fracasso ou sucesso que alteraram suas ações relacionadas ao CAR, foram citados por gestores das 6 UFs como episódios positivos: a aproximação com beneficiários diretos de suas atividades, como agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais; a visualização da importância de suas atividades profissionais e percepção do impacto de suas atividades profissionais junto aos beneficiários; e o diálogo com outras instituições e movimentos sociais. Como destaques negativos foram citados: frustração com questões de gestão interna das instituições e limitações do alcance de suas atividades.

Durante as entrevistas com os 8 gestores de 6 UFs foi questionado se eles sentiram alguma alteração na sua percepção sobre essas populações após as ações de inscrição no CAR e também foi solicitado o compartilhamento de situações, fatos, histórias que descrevessem como sua identidade pessoal, profissional e de grupo se relaciona com as atividades junto às populações tradicionais; quando suas crenças sobre os povos e comunidades tradicionais podem ter conflitado com as práticas institucionais sobre o CAR ou em outras ocasiões, podem ter reforçado próprias crenças sobre esse público. As histórias poderiam envolver histórias pessoais ou com outros membros da instituição.

**Gestor estadual da Bahia:**

*ENTREVISTADORA: Você sentiu alguma alteração na sua percepção sobre essas populações após as ações de inscrição no CAR?*

*ENTREVISTADO: Só melhorou. A impressão melhorou, pois esses povos passaram a reconhecer que existe um instrumento que pode ajudar. Vamos ainda encontrar dificuldades, mas relacionadas ao conhecimento, e não ao “não querer”.*

**Gestora estadual do Maranhão:**

*ENTREVISTADORA: sentiu alguma alteração na sua percepção sobre essas populações após as ações de inscrição no CAR PCT na SAF? Mudou a sua percepção ou reforçou as impressões que você tinha anteriormente?*

*ENTREVISTADA: Reforçaram as impressões. Mudou no sentido de que, a partir de iniciar as minhas atividades na SAF e assumir essa responsabilidade de coordenar eu percebi o quanto que é importante para essas comunidades fazer o CAR, eles mesmos mudaram essa percepção e aceitaram a ideia de entrar no CAR. É um instrumento que pode permitir que essas comunidades fossem mais visíveis perante o poder público.*

**Gestora estadual do Pará:**

*ENTREVISTADORA: Você sentiu alguma alteração na sua percepção sobre essas populações após as ações de inscrição no CAR?*

*ENTREVISTADA 1: A minha percepção hoje claramente, é que se eu não buscar a questão de sair de uma agenda negativa para uma agenda positiva no estado, com plano de comunicação adequado, uma instrução normativa, para que essas populações possam acionar o órgão público para inscrição do CAR de seus territórios, com certeza vamos ter problemas e conflitos.*

**Gestores estaduais de Minas Gerais:**

*ENTREVISTADORA: Mesmo vocês tendo trabalhado pouco com essas populações no CAR, vocês sentiram alguma alteração na percepção de vocês sobre essas populações após as ações de inscrição no CAR?*

*ENTREVISTADO 1: Como eu nunca tinha tido contato antes com esse público, e nas discussões nas quais eu participei, fui observando essa forma de pensar do território na perspectiva deles, de conservação, eu não imaginava.*

*ENTREVISTADO 2: A minha percepção não muda com o CAR PCT em relação a esse público, mas ela só reforça essa necessidade de buscarmos soluções mais rápidas para o cadastramento desses territórios por causa dos impactos, que muitas vezes se trata de comunidades vulneráveis do ponto de vista socioeconômico.*

**Gestor estadual do Ceará:**

*ENTREVISTADORA: Você sentiu alguma alteração na sua percepção sobre essas populações após trabalhar com a temática do CAR?*

*ENTREVISTADO: Não houve.*

Apenas dois gestores compartilharam situações, fatos, histórias que descreva como sua identidade pessoal e profissional se relaciona com as atividades junto às populações tradicionais ou quando suas crenças sobre os povos e comunidades tradicionais podem ter conflitado com as práticas institucionais sobre o CAR ou em outras ocasiões, podem ter reforçado próprias crenças sobre esse público.

**Gestora estadual Paraná:**

*Penso que minha identidade profissional com as populações tradicionais, incluindo-se aí os agricultores familiares com baixa nível tecnológico e acesso ao mercado, ocorreu no início de minha carreira pública quando me deparei, na prática, com realidades bastantes distintas do conjunto de agricultores. Pude perceber a contradição entre a aplicação da legislação ambiental entre pobres e ricos do campo. Via de regra os agricultores mais pobres estavam (estão) situados em áreas com piores condições físicas: topografia acidentada, pouca terra, muitas áreas legalmente impedidas para a prática de qualquer agricultura. Essas situações me fizeram refletir sobre a necessidade de se elaborar políticas públicas ambientais diferenciadas às diferentes realidades socioeconômicas, ambientais e culturais dos agricultores e mais tarde isso ficou mais evidente ainda para os PCT. No início das discussões sobre o CAR para os PCT, a partir de discussões com segmentos de PCT e de grupos de pesquisa sobre PCT, percebi a complexidade de se elaborar um sistema de cadastro (SICAR) que pudesse contemplar a diversidade de modos de produção tradicionais. Ainda que tenham sido realizadas muitas melhorias do SICAR penso que os maiores desafios e conflitos a serem enfrentados será na elaboração dos Programas de Regularização Ambiental (PRA) para os PCT. Isso porque a legislação não lhes garante o direito as suas especificidades e tampouco os órgãos ambientais estão devidamente preparados para atuar técnica e juridicamente nessa questão.*

**Gestor estadual Ceará:**

*“Reforçaram crenças positivas, pessoais e também institucionais. Eu estou num cargo de responsabilidade, mas as pessoas não possuem neutralidade e eu preciso dialogas com os movimentos. Sou gestou público, preciso fazer entregar enquanto servidor público, mas não sou neutro, não existe neutralidade no serviço público. A realidade e a legislação em algumas situações se chocaram com essa minha não neutralidade”.*

O processo de implementação de uma política pública e as atividades diretas junto aos usuários e beneficiários realizadas pelos trabalhadores de linha de frente são, portanto, um espaço para que percepções e julgamentos, tanto de agentes públicos como de beneficiários e usuários, façam parte do cotidiano da implementação, a partir das trajetórias, posições sociais e situações previamente e durante esse processo. Mas são também um espaço para encontro, diálogo, alterações de percepções e julgamentos, resoluções de problemas e ações de inclusão.

**5.4 O CAR em Territórios Tradicionais – as percepções sobre as ações de inscrição pelos gestores estaduais**

Como já mencionado, de acordo com a legislação vigente e nos documentos “Orientações mínimas a serem consideradas em um processo de consulta livre, prévia e informada no âmbito da inclusão dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural” e “Orientações mínimas a serem consideradas em um processo de capacitação para inclusão dos territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural”, enviados pela Secretaria Executiva do CNPCT a todos os órgãos gestores do CAR nas unidades federativas em 2017, os órgãos estaduais gestores do CAR figuram como os responsáveis também pelo planejamento, financiamento, execução e supervisão do processo de consulta prévia e capacitação para as ações de inscrição. De acordo com esses documentos, o trabalho deve ser feito em estreita parceria com os órgãos federais responsáveis pela coordenação da formulação e implementação de políticas públicas voltadas a estes segmentos, como o Governo Federal e o MPF.

Dessa forma, as ações diretas dos gestores estaduais e suas percepções sobre o tema são fundamentais para compreender o processo de implementação do CAR em territórios tradicionais até aqui. Para mapear essas percepções foram feitos os seguintes questionamentos durante as entrevistas on-line com os gestores estaduais escolhidos:

“Você já havia trabalhado com populações tradicionais antes das atividades relacionadas ao CAR?

Você tinha conhecimento dos benefícios e obrigações previstos no Código Florestal para esses segmentos?

Houve alguma orientação da instituição sobre a inscrição dos territórios tradicionais no CAR?

Como se iniciaram as atividades do CAR para esse público na sua instituição? O que motivou o início das atividades?

Você considera importante a inscrição no CAR desses territórios? Por quê?

Você percebeu alguma resistência na sua instituição ou em seus colegas para trabalhar com populações tradicionais?

Como foi seu primeiro contato com essas populações para tratar do CAR? Houve alguma preparação prévia?

Havia alguma expectativa sua sobre como seria trabalhar com essas populações a respeito do CAR?

Quais as principais impressões e ideais que você associava a esses segmentos previamente ao trabalho de inscrição no CAR?

Você acha que ações de mobilização e/ou inscrição no CAR para esses territórios são diferentes do que para os agricultores familiares?

É possível elencar quais condições seriam as ideais para trabalhar no cadastramento dos territórios tradicionais no CAR?

Quais as principais dificuldades você consegue elencar que dificultam o processo de inscrição desses territórios?

Quais as principais diferenças em trabalhar com as populações tradicionais e os agricultores familiares relativas ao CAR?

Você acredita que houve atraso na inscrição desses territórios? Por quê?”

Todos os 8 gestores entrevistados das 6 UFs já tinham experiências de trabalho com povos e comunidades tradicionais previamente ao trabalho do CAR junto a esses territórios. Entretanto, apenas dois gestores estaduais afirmaram conhecer os benefícios e obrigações previstos no Código Florestal para esses segmentos. Além disso, apenas 2 gestores responderam positivamente sobre se houve orientação da instituição sobre a inscrição dos territórios tradicionais no CAR. De forma geral, conforme as entrevistas e nos relatos do 1° Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR não houve preparação ou uma orientação geral sobre como mobilizar e inscrever os territórios tradicionais no CAR.

A falta de informações e direcionamento por parte das instituições, reforça a discricionariedade durante as atividades dos burocratas a nível de rua, responsáveis pelo atendimento direto dos beneficiários e cidadãos, como os gestores estaduais responsáveis pelas ações de inscrição no CAR dos territórios tradicionais.

O poder discricionário designa, no direito, o poder reconhecido da administração pública de agir com base em sua própria avaliação da situação, para além de uma simples aplicação de regras, mas ainda assim permanecendo dentro da estrutura legal. Baseando-se na sociologia weberiana do direito, a qual afirma que as atividades são orientadas por regras legais mais do que sistematicamente determinadas por elas (Weber, 1995, p. 11-23), podemos ampliar e “sociologizar” essa noção para analisar a maneira como agentes administrativos, mesmo quando ocupam posições subordinadas, tomam decisões e não apenas as executam (SPIRE, 2005; 2008, pp. 63-88). A premissa de um poder discricionário – considerado ainda mais difícil de se limitar, tendo em vista que o gerenciamento hierárquico tem pouco controle sobre um trabalho que consiste em interações locais ou por detrás de portas fechadas – é o núcleo da teoria da burocracia do nível de rua, a qual pretende demonstrar o papel dos funcionários da linha de frente na reorientação das políticas públicas (LIPSKY, 1980). (PIRES, 2019, p. 177)

De acordo com Pires (2019), a discricionariedade não é necessariamente boa ou ruim, mas uma realidade, sendo ao mesmo tempo uma garantia de flexibilidade e adaptação às “realidades do terreno” e um risco da arbitrariedade burocrática contrária à igualdade de tratamento dos usuários. Além disso, destaca que o importante, para não cair em generalidades, é se perguntar em que momentos, em que áreas da política pública e sobre quais populações um poder discricionário é exercido ou não e, caso seja exercido, como ele é e quais as consequências. Dois momentos se destacam: intensificação das mudanças institucionais e reorganizações internas, que confundem a distribuição de competências e as relações hierárquicas, que levam agentes intermediários a poder (ou dever) tomar decisões as quais já não se sabe claramente a quem competem; e incertezas associadas ao conteúdo das reformas e das políticas a serem implementadas, que tornam fracas ou confusas as diretrizes oficiais que deveriam orientar as decisões dos funcionários da ponta. É exatamente o caso mencionado pelos gestores estaduais tanto no *survey* como nas entrevistas. Entretanto, Pires (2019) destaca que não devemos limitar a discricionariedade a um defeito temporário, passível de correção, sim poderíamos avaliar como a aplicação de um plano concebido de forma abrangente, que tenha elementos de coerência e lógica.

Todos os gestores afirmaram ser relevante ou fundamental a inscrição no CAR dos territórios tradicionais. Quando questionados sobre possível resistência ou de colegas para trabalhar com populações tradicionais, todos afirmaram que houve algum tipo de resistência por parte da instituição ou da equipe, e todos relataram em especial dificuldades como falta de clareza em suas atribuições, desconhecimento sobre a realidade desses povos e receio relacionado às questões fundiárias. Ainda a respeito de uma possível resistência da equipe sobre as atividades do CAR junto aos territórios tradicionais, os relatos apontam falta de visão socioambiental por parte dos colegas, inseguranças e medos relacionados aos possíveis conflitos fundiários, a falsa visão de que o modo de vida dessas populações vai de encontro ao desenvolvimento, preconceito velado e não declarado com esses segmentos, falta de conhecimento e procedimentos internos sobre como trabalhar com as populações tradicionais, falta de abertura por parte dos gestores, dificuldade em visualizar o papel dos gestores estaduais nessa temática e dificuldade em tomar decisões relacionados a isso.

A totalidade dos gestores entrevistados reconhecem as diferenças entre as ações de inscrição no CAR para agricultores familiares e pequenos imóveis em relação as ações para territórios tradicionais, além do atraso na inscrição desses territórios. A respeito do que motivou o início das ações de mobilização e inscrição dos territórios tradicionais no CAR, a maioria dos gestores apontou a pressão estabelecida pelos movimentos sociais representativos dos povos e comunidades tradicionais e do Ministério Público, que costuma acompanhar diversas pautas ligadas a esses segmentos. Além disso, foi citado a mobilização por parte do Governo Federal junto ao CNPCT e apenas dois estados citaram movimentação inicial por parte do órgão gestor estadual, em especial com foco na ação dos gestores. Aqui destaca-se que quando perguntados sobre quais seriam as condições de trabalho ideais para trabalhar no cadastramento dos territórios tradicionais no CAR, as respostas dos 8 gestores de 6 UFs diferentes apontaram para: uma equipe maior e mais qualificada, com formação e informação para atender a complexidade da temática, renovação do corpo técnico e intensa capacitação sobre o tema, procedimentos padronizados e claros, além de maior entendimento das limitações da legislação aplicada.

Aqui podemos inserir que os próprios gestores estaduais se colocam como protagonistas para que o processo de inscrição no CAR de territórios tradicionais seja realizado e fortalecido, com destaque para o poder de suas ações dentro da agenda.

A respeito disso, do poder de ação e discricionariedade dos gestores públicos, de acordo com “Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia”, de Gabriela Lotta e Ariadne Santiago (2018), regras são o ponto de partida para existência da discricionariedade, mas não são suficientes para compreender a totalidade do espaço existente para a ação desses agentes, porque existem espaços interpretativos que antecedem a atuação dos burocratas de nível de rua. Nas entrevistas, alguns gestores apontaram para experiências pessoas e destaques de membros da equipe que fizeram diferença no processo de inscrição de territórios tradicionais no CAR e das dificuldades junto às instâncias superiores de gestão e questões político-institucionais.

Dessa forma, de acordo com as autoras:

[...] o espaço para exercício de discricionariedade existe na medida em que ocorrem conflitos entre os burocratas de nível de rua e seus gestores, ou seja, entre um desejo de controle top down e a oposição dos atores da ponta quanto a isso. Na perspectiva de Lipsky (2010), por exemplo, a chave reguladora do espaço para a discricionariedade são os gestores, que são os atores melhor posicionados para tomarem decisões a respeito da legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários. Assim, a partir da análise da estrutura das regras e atuação dos gestores, é possível observar o espaço existente para discricionariedade. A discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos etc. A escolha discricionária dos agentes se dá dentro de parâmetros organizacionais específicos, nos quais se circunscrevem comportamentos individuais e coletivos, sejam eles internos ou externos à organização. Como aponta Lipsky (2010), a atuação da burocracia deriva de condições organizacionais específicas que interagem com os incentivos e preferências para criar um cálculo de decisão nos street-level bureaucrats. (LOTTA e SANTIAGO, 2018)

A respeito das impressões iniciais sobre os territórios tradicionais, as respostas apontaram duas linhas principais: visão sistêmica e integrada das questões ambientais, sentimentos positivos de engajamento e pertencimento e ideais ligadas a fragilidade fundiária, invisibilidade (Quem são? Onde estão?), insegurança e falta de conhecimento sobre como trabalhar com esses segmentos.

Assim, de acordo com Pires (2018), a teoria dos sistemas de Luhman traz a integração de decisões e interações como parte das dinâmicas entre múltiplos sistemas sociais e seus ambientes na implementação de políticas. Dessa forma, ao tratar da complexidade dessas articulações, evidencia a imprevisibilidade da ação do Estado e abre o caminho para reflexões sobre a heterogeneidade das políticas e das suas multifacetadas relações com as desigualdades sociais e a respeito das interações entre burocratas e cidadãos, clientes ou beneficiários, a teoria sistêmica define o papel de formas de classificação de pessoas (julgamentos morais) ativadas nestas interações e atualizadas também nas decisões sobre inclusão e exclusão. Ainda de acordo com Pires (2018):

[...] apesar de as teorias e de os debates ancorados na literatura de origem anglo-saxã manterem suas preocupações centrais nas decisões dos implementadores finais, há uma emergente complexificação da compreensão da discricionariedade. Esta caminha no sentido de incorporar as profissões (suas visões sobre as políticas e seus objetos), os detalhes das estratégias dos burocratas e a forma como seus pertencimentos sociais e visões sobre equidade informam julgamentos normativos a respeito do merecimento dos usuários, gerando o que denominam de improvisação pragmática, com claras consequências em termos de efeitos distributivos, com impactos sobre a diminuição ou a reprodução das desigualdades. Em paralelo, a abordagem da sociologia do guichê francesa complementa a perspectiva anterior no sentido de privilegiar um olhar sobre as interações sociais envolvidas na entrega final dos serviços públicos, analisando as estratégias dos agentes, informadas por suas visões sobre as políticas e seus demandantes, e por suas posições sociais e trajetórias pessoais. Esses elementos geram consequências para a coesão e o pertencimento sociais, assim como para as assimetrias de poder entre burocratas e demandantes, possuindo potenciais efeitos sobre as desigualdades sociais involucradas na produção cotidiana de políticas. Reconhece-se que há ainda uma lacuna enorme de estudos teóricos e empíricos que conectem melhor esses temas, especialmente em contextos de alta desigualdade, como o Brasil. Nessas situações, a atuação de burocratas de nível de rua na implementação de políticas tende a se apresentar como uma das poucas portas de entrada dos cidadãos ao Estado para efetivação e usufruto de seus direitos sociais. Momentos de austeridade fiscal colocam direitos, políticas e serviços sociais sob pressão e reforçam o potencial de reprodução de desigualdades na implementação. Assim, impõe-se uma agenda de estudos em torno da compreensão dos efeitos sociais da implementação de políticas públicas e das suas repercussões tanto para a gestão de políticas públicas quanto para as trajetórias e a qualidade de vida dos seus usuários. Considerando a baixa disseminação entre nós de perspectivas teóricas que possam auxiliar nesse esforço, espera-se que a sistematização apresentada contribua para o campo de estudos de políticas públicas, entrelaçando abordagens e perspectivas de análise da administração pública, da ciência política, da antropologia e da sociologia do Estado.

Dessa forma, a atuação dos gestores estaduais, ao se aproximarem dos territórios tradicionais durante as ações de planejamento, mobilização e inscrição para o CAR, é vista pelos movimentos representativos e pelos gestores estaduais como uma entrada para o acesso dos direitos e garantias do Código Florestal. A situação apresenta dificuldades como fragilidade fundiária, invisibilidade dos territórios tradicionais em grande parte das políticas públicas, insegurança e falta de conhecim ento sobre como trabalhar com esses segmentos. Que colocam essa pauta e os gestores sob pressão e reforçam o potencial de reprodução de desigualdades na implementação.

**CONCLUSÃO**

Atualmente, entre os principais entraves à implementação da Lei nº 12.651/2012, está a capacidade estatal, tanto no nível federal quanto no estadual, de viabilizá-la em suas diferentes etapas. Para além do cumprimento dos prazos e da regulamentação das lacunas legais ainda existentes, vislumbram-se enormes dificuldades de infraestrutura técnica/operacional disponível para o monitoramento, a restauração e a compensação dos passivos florestais, além de limitações da capacidade de operacionalização e implementação dos instrumentos do CAR, PRA e CRA.

A competência sobre a inscrição no CAR é das Unidades Federativas, de acordo com o   
§ 1º do art. 29 da Lei nº 12.651/2012, o que envolve mobilização, capacitação e ações diretas de inscrição, retificação e monitoramento de cadastros de imóveis rurais, assentamentos da reforma agrária e territórios tradicionais. Além disso, o processo de regularização ambiental envolve diferentes etapas e a intervenção de diversos atores, mas sempre com liderança dos órgãos gestores nos estados, para, por exemplo, a análise de cadastros e regulamentação e implementação do PRA. Em especial, há a responsabilidade sobre as ações de informação e capacitação aos produtores rurais, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais. Dessa forma, o processo contínuo de regularização ambiental de imóveis rurais, assentamentos da reforma agrária e territórios tradicionais exige bastante da capacidade técnica e operacional dos órgãos gestores estaduais.

No caso dos imóveis rurais até 4 módulos fiscais, territórios tradicionais e assentamentos da reforma agrária, estão previstos na legislação a gratuidade e o apoio à inscrição no CAR, devendo o poder público, em especial os órgãos estaduais, prestar apoio técnico e jurídico para tanto.

De acordo com os dados do SICAR (SFB, 2021), até 31 de dezembro de 2020, existiam 2.807 cadastros de territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais registrados no SICAR, com aproximadamente 170.341 famílias de beneficiários e 33.298.984 de hectares, o que não corresponde às estimativas referentes aos territórios tradicionais. O fato pode ser associado a diversos motivos.

Inicialmente, destaca-se que o CAR é um instrumento de monitoramento que foi construído com o objetivo geral de proteger a vegetação nativa e não foi pensado como uma política pública de reconhecimento territorial e desenvolvimento social, grande foco dos movimentos sociais representativos de povos e comunidades tradicionais. Portanto, durante os anos de implementação do CAR nas unidades federativas, esses segmentos reivindicaram mais do que ações de apoio à inscrição no cadastro: acompanhamento e controle desse processo, procurando criar canais de comunicação e gestão para melhorar não só as demandas ambientais, mas também sociais de seus territórios, vislumbrando o CAR como um instrumento de visibilidade para seus territórios e demandas ambientais e sociais. As ações de mobilização, capacitação e inscrição dos territórios tradicionais, que começaram com certo atraso em relação a outros grupos, são resultado, em grande parte, do trabalho de pressão dos movimentos sociais representativos e parceiros desses territórios junto aos órgãos competentes.

Além disso, a maior parte dos segmentos de povos e comunidades tradicionais não possui informações georreferenciadas ou um órgão gestor de apoio a suas demandas territoriais e ambientais. Dessa forma, isso evidencia a invisibilidade desses segmentos para diversas políticas públicas e as dificuldades no acesso a seus direitos territoriais, ambientais e sociais. Se tornaram assim “não usuários” da política de regularização ambiental, apesar de a legislação prever direitos e obrigações a esses segmentos. E, como dito na Cartas dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre o CAR em territórios tradicionais – entregue aos gestores do cadastro nas unidades federativas durante o 1º Seminário de Cadastro Ambiental Rural em território de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) para gestores do SICAR, em outubro de 2017 –o CAR funciona apenas como sistema de cadastro digital para ingresso de informações das áreas rurais e não leva em consideração os modos de vida e os valores envolvidos no uso do território pelos povos e comunidades tradicionais, um direto que lhes é próprio. Entretanto, para os territórios tradicionais, o CAR configura-se não apenas como uma imposição legal ou via de acesso aos benefícios do Código Florestal, mas também uma oportunidade de visibilidade e reconhecimento para esses territórios.

Portanto, apesar da garantia legal de assistência técnica e jurídica para a inscrição desses territórios e da obrigatoriedade do CAR para o acesso ao crédito rural e a outros benefícios, considerando, ainda, o potencial visto pelos movimentos sociais representativos desses segmentos, é baixo o número de territórios tradicionais inscritos no CAR em comparação aos pequenos imóveis rurais (até quatro módulos fiscais), embora sejam equiparados em obrigações, direitos e benefícios. Dessa forma, destaca-se o questionamento sobre o porquê de a implementação do CAR – que é considerada um sucesso do ponto de vista dos cadastros dos pequenos imóveis rurais – ter gerado um número tão baixo de registros de territórios de povos e comunidades tradicionais. Neste trabalho foi realizada a análise do papel das percepções dos gestores dos órgãos responsáveis nas unidades federativas diante da baixa efetividade da política do CAR em territórios tradicionais, além da análise daslimitações e barreiras objetivas do desenho e implementação da política pública, por meio da percepção dos servidores, que se colocam como um fator fundamental para os resultados observados até o momento.

Para além da responsabilidade legal de apoiar a inscrição desses territórios, para os órgãos competentes pela gestão do CAR nos Estados e no Distrito Federal, o cadastro poderá contribuir para facilitar o monitoramento da vegetação nativa, subsidiar o licenciamento ambiental rural dos imóveis, auxiliar o planejamento de políticas públicas e melhorar a gestão ambiental no âmbito rural.

Entre as principais reivindicações dos movimentos representativos está uma maior articulação e maior envolvimento junto aos órgãos estaduais competentes pelo CAR, de forma que esses territórios sejam incluídos em projetos de apoio a inscrição no cadastro, recebam informações de forma qualificada e possam participar ativamente do processo de regularização ambiental.

A hipótese desta dissertação é de que os gestores do CAR, em especial nas unidades federativas, consideram os territórios tradicionais como não usuários da política pública do CAR, o que pode ser resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos e de percepções compartilhadas pelos gestores, o que teria contribuído para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no cadastro. Isso configuraria evidência de que os processos de implementação de políticas públicas acabam causando ou fortalecendo exclusões.

A implementação de uma política ou programa é influenciada pelas características e pelo conteúdo do planejamento, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas percepções dos atores implementadores. Dessa forma, as percepções dos gestores do CAR nas unidades federativas a respeito das populações tradicionais e seus territórios são fatores fundamentais para entender a baixa implementação da política de regularização ambiental nessas áreas. A execução do CAR envolve, primordialmente, dois atores: o proprietário/possuidor do imóvel rural, os povos tradicionais e os assentados da reforma agrária, e o órgão público estadual competente. Durante o exercício de pesquisa mostrou-se fundamental entender também como foi desenhada a estrutura federal de coordenação da implementação do CAR.

O curso da implementação é influenciado também pelo ajustamento das percepções dos agentes públicos às estruturas sociais estabelecidas, a partir das interações entre esses agentes e os beneficiários ou usuários da política pública. Dessa forma, as instituições e os agentes públicos responsáveis pela implementação de políticas e serviços públicos são “processadoras de pessoas” (people processing organizations), atribuindo valores e status aos usuários e beneficiários, fortalecendo ou diminuindo posições sociais de exclusão (HASENFELD, 1972, em PIRES, 2019). O foco dessa pesquisa foi justamente na atuação desses atores.

Dessa forma, procurou-se nesse exercício de pesquisa mapear possíveis percepções dos gestores do CAR nas unidades federativas em relação a populações tradicionais e seus territórios na política de regularização ambiental; identificar as principais dificuldades dos gestores dos CAR nas unidades federativas relacionadas à inscrição de territórios tradicionais no CAR e verificar a influência das ações do Governo Federal no apoio aos órgãos gestores do CAR para a realização do cadastro dos territórios tradicionais.

Foi utilizado o conceito de percepção estabelecido no campo da Psicologia Social, área de conhecimento que busca compreender os efeitos da interação entre o indivíduo e o ambiente social em que ele se encontra, de acordo com o qual se constitui. Para Rodrigues (1999, p.150), percepção é compreendida como um processo que vai desde a recepção de um estímulo físico pelos órgãos dos sentidos (biologia) até a atribuição de significado ao estímulo (processo cognitivo ou psicológico). Ela é também o recurso com o qual o sujeito seleciona, organiza e interpreta informações disponíveis ao seu redor, para, em seguida, construir uma relação com o mundo (RODRIGUES, 1999, p. 150).

Por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, das histórias compartilhadas, da realização de questionáriojunto aos gestores estaduais que atuam na agenda de inscrição no CAR foi realizada a identificação e análise das percepções partilhadas por dos gestores estaduais a respeito das populações tradicionais e seus territórios relacionados as ações de regularização ambiental e sua possível relação com o baixo número de inscrições desses territórios no CAR. Também foram analisadas as percepções dos gestores federais responsáveis pelo modelo de coordenação federal no início do processo de implementação e mantido até os dias de hoje.

Como principais impressões associadas ao trabalho de inscrição de territórios tradicionais, o questionário aplicado revelou a dificuldade de mapeamento desses territórios e dificuldades metodológicas para inscrição, desconhecimento sobre o público como beneficiário do CAR e conflitos fundiários que dificultam a inscrição.

Portanto, insere-se que as principais respostas, que a dificuldade de mapeamento desses territórios e dificuldades metodológicas para inscrição relacionam-se diretamente com a hipótese levantada de que os territórios tradicionais são vistos pelos gestores como não usuários da política pública do CAR, o que é resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos e de percepções compartilhadas pelos gestores, o que teria contribuído para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no cadastro.

Todos os gestores entrevistados afirmaram ser relevante ou fundamental a inscrição no CAR dos territórios tradicionais. Entretanto, quando questionados sobre possível resistência ou de colegas para trabalhar com populações tradicionais, todos afirmaram que houve algum tipo de resistência por parte da instituição ou da equipe e relataram em especial dificuldades como falta de clareza em suas atribuições, desconhecimento sobre a realidade desses povos e receio relacionado às questões fundiárias. Além disso, os relatos apontam falta de visão socioambiental por parte dos colegas, inseguranças e medos relacionados aos possíveis conflitos fundiários, a falsa visão de que o modo de vida dessas populações vai de encontro ao desenvolvimento, preconceito velado e não declarado com esses segmentos, falta de conhecimento e procedimentos internos sobre como trabalhar com as populações tradicionais, falta de abertura por parte dos gestores, dificuldade em visualizar o papel dos gestores estaduais nessa temática e dificuldade em tomar decisões relacionados a isso. Todas essas percepções reforçam a hipótese de que esses gestores, responsáveis em grande parte pelas ações de inscrição no CAR, não consideravam os territórios tradicionais como usuários da política pública do CAR, resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos e de percepções compartilhadas pelos gestores, o que contribui para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no SICAR.

Durante a entrevista com os gestores estaduais, quando questionados sobre o que motivou o início das ações de mobilização e inscrição dos territórios tradicionais no CAR, a maioria dos gestores apontou a pressão estabelecida pelos movimentos sociais representativos dos povos e comunidades tradicionais e do Ministério Público, que costuma acompanhar diversas pautas ligadas a esses segmentos. Além disso, foi citado a mobilização por parte do Governo Federal junto ao CNPCT e apenas dois estados citaram movimentação inicial por parte do órgão gestor estadual, em especial com foco na ação dos gestores. Além disso, quando perguntados sobre quais seriam as condições de trabalho ideais para trabalhar no cadastramento dos territórios tradicionais no CAR, todas as respostas apontaram para o desempenho dos gestores, como ter uma equipe maior e mais qualificada, com formação e informação para atender a complexidade da temática, renovação do corpo técnico e intensa capacitação sobre o tema, procedimentos padronizados e claros, além de maior entendimento das limitações da legislação aplicada. A partir dessas respostas, e também das elencadas no *survey*, percebe-se que os próprios gestores estaduais se colocam como protagonistas para que o processo de inscrição no CAR de territórios tradicionais seja realizado e fortalecido, com destaque para o poder de suas ações dentro da agenda.

As leis, normativas, procedimento e regras são o ponto de partida para existência da discricionariedade dos gestores, mas não são suficientes para compreender a totalidade do espaço existente para suas ações, porque existem espaços interpretativos que antecedem a atuação desses burocratas de nível de rua (LOTTA e SANTIAGO, 2018). Nas entrevistas, alguns gestores apontaram para experiências pessoas e destaques de membros da equipe que fizeram diferença no processo de inscrição de territórios tradicionais no CAR e das dificuldades junto às instâncias superiores de gestão e questões político-institucionais, que não instruíram, preparam ou mesmo pautaram a agenda da inscrição de territórios tradicionais em suas instituições. Durante a entrevista com os gestores federais responsáveis pelo modelo de governança estabelecido junto às UFs para implementação da agenda do CAR, ressalta-se percepção que devido as dificuldades das UFs, da proximidade do Governo Federal com a então Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais (atual CNPCT) e da gestão do ICMBio juntos aos territórios de povos extrativistas, a inscrição de territórios tradicionais exigiria liderança e direcionamento por parte do Governo Federal, apesar da competência dos órgãos gestores estaduais. Para esses gestores federais, os órgãos estaduais responsáveis não tinham envolvimento ou presença suficiente junto a esses segmentos, justamente por o CAR conciliar pautas ambientais com as realidades sociais, econômicas e fundiárias dessas populações.

Políticas e programas públicos são transformados à medida que são executados, sendo a implementação um processo interativo de formulação, implementação e reformulação e discricionariedade dos implementadores, além de inevitável pode ser até desejável, de forma que esses atores possuem conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas. Dessa forma, em uma realidade em que os objetivos das políticas públicas tendem a ser vagos, conflitantes e ambíguos, representando algumas vezes horizontes desejáveis e não alvos fixos, os aspectos culturais se tornam mediadores e necessários ao entendimento da implementação da política pública. Essa interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e suas condições materiais, e é a partir dessa interação se faz a política pública de fato (LIMA e D’ASCENZI, 2013).

A inscrição de territórios tradicionais no CAR tem previsão legal de assistência por parte do Estado, com foco na atuação dos órgãos gestores estaduais, o que não foi suficiente para que esses segmentos fossem priorizados e atendidos de forma eficiente e adequada. Os gestores do CAR, em especial nas unidades federativas, considerarem os territórios tradicionais como não usuários da política pública do CAR ou terem dificuldades de perceber seu papel junto a esses beneficiários, é resultado de um longo processo de ausência do Estado junto a esses segmentos (evidenciado pela malha fundiária e situação socioambiental desses territórios) e de percepções compartilhadas pelos gestores, o contribui para o baixo número de inscrições dos territórios tradicionais no cadastro. Tal fato fortalece a ideia de que os processos de implementação de políticas públicas acabam causando ou fortalecendo exclusões. Entretanto, no exercício da pesquisa ficou claro que esses mesmos gestores, ao entrarem em contato com os povos e comunidades tradicionais, percebem a importância desses segmentos para a política de regularização ambiental e o papel fundamental que desempenham para fomentarem o processo de inscrição desses territórios, o que fortalece a implementação da Lei nº 12.651/2012 e os benefícios percebidos pelos movimentos representativos dos territórios tradicionais, como a visibilidade de seus territórios e o acesso a direitos socioambientais.

Com base nas entrevistas e nos dados coletados, ficou evidente que a falta de incentivo, orientação, procedimentos e recursos humanos e técnicos para apoiar a inscrição de territórios tradicionais no CAR influenciou o trabalho dos gestores estaduais responsáveis pelas ações diretas de mobilização, capacitação e inscrição. O contexto gerou desinteresse ou procrastinação a respeito do tema, causando a exclusão desses segmentos da agenda de regularização ambiental, aprofundando desigualdades já mapeadas. Entretanto, também se mostrou claro o papel decisivo desses gestores para, apesar das condições adversas de trabalho, informação e apoio institucional, tomarem a iniciativa para as ações de inscrição dos territórios tradicionais, seja por conta da pressão externa, dos próprios movimentos sociais e seus parceiros, como por interesse e sensibilização com a agenda, fazendo diferença, ao final, nos números atuais de inscrição de territórios tradicionais. Assim, o campo de estudos de implementação de políticas públicas e burocracia traz reflexões pouco exploradas que podem ajudar a explorar elementos relativos às desigualdades (LOTTA, 2021), mostrando também o papel transformador e de inclusão representado pelas ações de agentes estatais, em especial dos gestores que atuam na ponta, junto aos beneficiários de programas e políticas públicas.

**REFERÊNCIAS**

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade / Feminismos Plurais**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2018.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Seminário Nacional – Terras e Territórios na Amazônia:** demandas, desafios e perspectivas. 2010.

AZEVEDO, A. A.; SAITO, C. H. (orientador). **Legitimação da insustentabilidade?** Análise do sistema de licenciamento ambiental de propriedades rurais. Mato Grosso: SLAPR, 2009. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3946/1/2009_AndreaAguiarAzevedo_orig.pdf>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

BOCK, Ana Mercês; FURTADO, Odair; TEIXEIRA, Maria de Lourdes. **Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2**, de 5 maio de 2014. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&  
force=1&legislacao=132401#:~:text=Ementa%3A,do%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%2DCAR>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Onde estamos na implementação do Código Florestal?** Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Relatório. Rio de Janeiro: *Climate Policy Initiative*, 2019. Disponível em: <[https://www.inputbrasil.org/publicacoes/ onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal](https://www.inputbrasil.org/publicacoes/%20onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal)>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Onde estamos na implementação do Código Florestal?** Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Relatório. Rio de Janeiro: *Climate Policy Initiative*, 2020. Disponível em: <[https://www.inputbrasil.org/publicacoes/ onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal](https://www.inputbrasil.org/publicacoes/%20onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal)>. Acessado em: 30 de maio de 2021.

COSTA, Sérgio, Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

CRENSHAW, K. W. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero.** VV. AA. Cruzamento: raça e gênero. Brasília: Unifem, 2004.

DAVIS, Kathy. **Intersectionality as buzzword, a sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. Feminist Theory**, vol.9(1), 2008, pp. 67-85.

GONÇALVES, G. B.; ROCHA, J. A.; SIQUEIRA, E.; GOMES, L.; MENDES, R. M.; STURM, C. E. **The Rural Environmental Registry for Traditional Peoples and Communities:** social participation and the improvement of the registration module. Brazilian Forest Service, Ministry of Environment, Brazil; 2- GITEC-IGIP GmbH. World Bank Conference On Land And Poverty. The World Bank - Washington DC, março de 2018. Disponível em: <<https://slideplayer.com/slide/17113110/>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

IPEA**. Guia Inclua: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. IPEA: Brasília, 2022. Disponível em: https://inclua.ipea.gov.br/guias

HENNING, Carlos Eduard**o. Interseccionalidade e pensamento feminista: as contribuições históricas e os debates contemporâneos acerca do entrelaçamento de marcadores sociais da diferença.** Mediações, Londrina, v. 20, n.2, pp. 97-128, jul./2015.

HIRAKURI, S. R. **Can law save the forest?: lessons from Finland and Brazil**. Brazil, Finland: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.17528/cifor/001210>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

KUNZLER, Caroline de Morais. A Teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Estudos de Sociologia: Araraquara, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/index.php/estudos/article/viewFile/146/144>> Acessado em 10 de jun. de 2021.

LAUDARES, S. S. de A.; SILVA, K. G. da; BORGES, L. A. C. **Cadastro Ambiental Rural:** uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 31, pp. 111–122, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v31i0.33743>> . Acessado em: 1º de fev. de 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas:** perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política 21. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemas of the individual in public services. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 2010.

LITTLE, P. E. *et al*. **Etnodesenvolvimento local:** autonomia cultural na era do neoliberalismo global. Tellus. Campo Grande: UCDB, 2002. Semestral – 182, pp. 33-52. Disponível em: <<https://www.tellus.ucdb.br/tellus/article/view/75/30>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas públicas**: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: Enap, 2021.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. **Autonomia e discricionariedade:** matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia.Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB 83, pp.21-41, 2017. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/edicoes-anteriores-es/bib-83/11092-autonomia-e-discricionariedade-matizando-conceitos-chave-para-o-estado-de-burocracia/file>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

LUHMANN, N. **Funktionen und folgenformaler organizationen.** Berlim: Duncker und Humblot, 1964.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, Teachers, Counselors:** Stories from the Front Lines of Public Service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MORETTI, G.; ZUMBACH, L.**Cadastro Ambiental Rural – CAR.** Nasce a Identidade do Imóvel Rural. *The Nature Conservancy*. Curitiba: 2015. Disponível em: <<https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/cadastro-ambiental-rural.pdf>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

NEVES, C. B.; SAMIOS, E. M. B. (org.). **Niklas Luhmann:** a nova teoria dos sistemas. O conceito de sociedade. Luhmann, N. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

PIRES, M. O. **O cadastro ambiental rural:** das origens às perspectivas para a política ambiental. Brasília: Conservação Internacional, 2013. 44 pp.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. People processing organizations: an exchange approach. Hasenfeld, Y. American Sociological Review, v. 37, n. 3, pp. 256-263, 1972. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PISANI, Elaine Maria. **Temas de psicologia social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

RANIERI, V. E. L. **Reservas legais: critérios para localização e aspectos de gestão**. 2004. Tese (Doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos. USP. DOI 10.11606/T.18.2004.tde-16102009-170059. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18138/tde-16102009-170059/publico/tese_Victor_Ranieri_2004.pdf%5Cn(In:%5Cn31.01.10)>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

RAVIKANTH, G.; SHAANKER, R.U.; GANESHAIAH, K.N. **Conservation status of forests in India:** a cause for worry? Journal of the Indian Institute of Science, v.80, n.6, 2000. Disponível em: < <http://journal.library.iisc.ernet.in/index.php/iisc/article/view/830>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>RIBEIRO, C. A. A. S. *et al*. **O desafio da delimitação de áreas de preservação permanente.** Revista Árvore, v. 29, n. 2, pp. 203–212, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622005000200004&lng=pt&tlng=pt>>. Acessado em: 3 de nov. 2021.

RODRIGUES, Aroldo. **Psicologia Social**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. (Ed.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade:** desafios, oportunidades e lições aprendidas. Ipea: 2014. 273 pp. Cadastro Ambiental Rural: Experiência e potencialidades para a gestão agroambiental. Savian, M. *et al*. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3100>>. Acessado em 1º de fev. de 2022.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al* (orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade:** desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SCHENKEL, A. de C.; MEDEIROS, J. de D**. Regularização de passivos decorrentes das infrações ao regime de área de preservação permanente na lei de proteção da vegetação nativa.** Biotemas, v. 29, n. 1, pp. 155–167, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2175-7925.2016v29n1p155>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

SCHWAIDA, S. F. *et al*. **Challenges and strategies on implementing an ecological corridor between protected areas in cerrado biome.** Revista Árvore, v. 41, n. 6, jun. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1806-90882017000600011>>. Acessado em 1º de fev. de 2022.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). **Cadastro Ambiental Rural.** Boletim Informativo. Abril, 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim-informativo-abril-2020/file>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

SILVA, A. P. M. da; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R (orgs.). **Mudanças no código florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 359. pp. Disponível em: <<https://frepesp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/160812_livro_mudancas_codigo_florestal_brasileiro.pdf>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

SIQUEIRA, E.; FRANCESCHINI, M.; MILANEZ, M.; GONÇALVES, G. B.; NASUTI, S. The Rural Environmental Registry (CAR) – an Opportunity for Integrated Environmental Land Management for Traditional Peoples and Communities in Brazil? Brazilian Forest Service, Ministry of Environment, Brazil. World Bank Conference On Land And Poverty. The World Bank. Washington DC: março de 2017. Disponível em: <<https://www.oicrf.org/documents/40950/43224/The+Rural+Environmental+Registry+CAR+an+Opportunity+for+Integrated+Environmental+Land+Management+for+Traditional+Peoples+and+Communities+in+Brazil.pdf/e4ff19ee-c3df-fd2f-a1e5-f7a0af1465a4?t=1510194260964>>. Acessado em: 1º de fev. de 2022.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. **De como a natureza foi expulsa da modernidade.** Revista Crítica do Direito, São Paulo, v. 66, p. 88-105, 2015. Disponível em: <<http://ibap.emnuvens.com.br/rdd/article/view/15>>. Acessado em 1º de fev. de 2022.

SOUZA FILHO, C. F. M. *et al*. **Cadastro ambiental rural (CAR) e povos tradicionais.** R. Fac. Dir. UFG, v. 39, n.1, p. 77 - 91, jan. / jun. 2015b. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/texto.pdf>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

SOUZA FILHO, C. F. M. *et al*. **Cadastro ambiental rural e as áreas protegidas de povos e comunidades tradicionais.** Tellus. Núcleo de Estudos e Pesquisas das Populações Indígenas. NEPPI, ano 2, n. 3, out. 2002. Campo Grande. UCDB, 2002. Semestral – 182 pp. Disponível em: <<https://www.tellus.ucdb.br/tellus/article/view/75/30>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Cadastro ambiental rural e as áreas protegidas de povos e comunidades tradicionais**. Parecer jurídico sobre a aplicação do Cadastro Ambiental Rural nos Territórios Coletivos Tradicionais. 2019, 37 pp. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/cadastro-ambiental-rural-e-areas-protegidas-de-povos-e-comunidades-tradicionais>>. Acessado em 1º de fev. de 2022.

SOUZA FILHO, Frederico Marés; LEMOS, Angelaine; SONDA, CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E POVOS TRADICIONAIS R. Fac. Dir. UFG, v. 39, n.1, p. 77 - 91, 2015. Disponível em: <<https://www.academia.edu/30308334/ESTUDOS_SOBRE_O_CADASTRO_AMBIENTAL_RURAL_CAR_E_CONSULTA_PR%C3%89VIA_POVOS_TRADICIONAIS?auto=download>>. Acessado em: 28 de maio de 2021.

SOUZA, C. L. F. *et al*. **O cerrado como o “berço das águas”:** potencialidades para a educação geográfica. Revista Cerrados, v. 17, n. 01, pp. 86–113, 2019. Disponível em: < <https://doi.org/10.22238/rc244826922019170186113>>. Acessado em 1º de fev. de 2022.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** SOUZA, N. F. O cadastro ambiental rural: sua origem e o dever de instituição pelos Estados. Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAP). 2014. Disponível em: <<https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/TESE-73-AUTORA-Nat%c3%a1lia-Faria-de-Souza.pdf>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

SPAROVEK, G. *et al*. **Effects of governance on availability of land for agriculture and conservation in Brazil.** Environmental science & technology. v. 49, n. 17, pp. 10285–10293, 2015. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3234507/mod_folder/content/0/Sparovek_etal_2015.pdf?forcedownload=1>>. Acessado em 1º de fev. de 2022.

Teixeira, Alex Fabiane e Gomes, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual.** Revista do Serviço Público - RSP, v. 70, n. 4, p. 519-550.Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>>. Acessado em 28 de ago. de 2021.

VALDIONES, A. P. *et al*. **Do papel à prática:** a implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros. Transparência Florestal. Mato Grosso, nº 11, v. 6., maio de 2019. Disponível em: <<https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/07/2019-transparenciaflorestal-CAR.pdf>>. Acessado em: 27 de maio de 2021.

WACQUANT, L. **Revisiting territories of relegation**: class, ethnicity and state in the making of advanced marginality. Critical Commentary. Urban Studies, v. 53, n. 6, p. 1077-1088, 2016. Disponível em: <<https://www4.shu.ac.uk/research/cresr/sites/shu.ac.uk/files/revisiting-territories-relegation.pdf>>. Acessado em: 6 de set. de 2021.

ZACKA, B. **When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency.** Harvard University Press. 2017.

1. Epígrafe de O Continente (1949), primeira parte do romance O Tempo e o Vento, de Érico Veríssimo.

   VERÍSSIMO, Érico. **O Continente**. Vol.1. Porto Alegre: Globo, 1995. [↑](#footnote-ref-1)
2. BRASIL. Lei nº 12.651, de 5 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. [↑](#footnote-ref-2)
3. BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l4771.htm>. [↑](#footnote-ref-3)
4. BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_  
   ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>. [↑](#footnote-ref-4)
5. BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. [↑](#footnote-ref-5)
6. BRASIL. Lei nº 13.844, 18 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm>. [↑](#footnote-ref-6)
7. BRASIL. Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2020/decreto/D10253.htm>. [↑](#footnote-ref-7)
8. BRASIL. Decreto n° 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. [↑](#footnote-ref-8)
9. BRASIL. Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm>. [↑](#footnote-ref-9)
10. ## PIRES, Victor. Quilombolas discutem Cadastro Ambiental Rural (CAR) em seus territórios. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/quilombolas-discutem-cadastro-ambiental-rural-car-em-seus-territorios/>. Acesso em 6 de setembro 2021.

    [↑](#footnote-ref-10)
11. BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_  
    ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. [↑](#footnote-ref-11)
12. BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/  
    ccivil\_03/\_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm>. [↑](#footnote-ref-12)
13. BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br  
    /ccivil\_03/decreto/2002/d4339.htm>. [↑](#footnote-ref-13)
14. BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br  
    /ccivil\_03/decreto/d2519.htm>. [↑](#footnote-ref-14)
15. BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br  
    /ccivil\_03/\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. [↑](#footnote-ref-15)
16. BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. Edital FNDF/SFB/MMA n. 01/2015. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/trabalhe-conosco/478-edital-fndf-sfb-mma-n-01-2015> [↑](#footnote-ref-16)