

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
MEIO AMBIENTE

Isabella Gentile de Oliveira

**Atenção Governamental na Esfera Federal: políticas públicas ambientais no Brasil
(1992 - 2012) segundo o Painel de Legislação Ambiental**

ARARAQUARA – SP
2023

Isabella Gentile de Oliveira

**Atenção Governamental na Esfera Federal: políticas públicas ambientais no Brasil
(1992 - 2012) segundo o Painel de Legislação Ambiental**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, na Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Alessandra Santos Nascimento

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Helena Carvalho de Lorenzo

O47a Oliveira, Isabella Gentile de

Atenção governamental na esfera federal: políticas públicas ambientais no Brasil (1992-2012) segundo o painel de legislação ambiental/ Isabella Gentile de Oliveira. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2023.

256f.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento

Coorientador: Profa. Dra. Helena Carvalho de Lorenzo

1. Agenda governamental. 2. Políticas públicas ambientais.
3. Modelo de equilíbrio pontuado. 4. Painel de legislação ambiental.
5. Biodiversidade. I. Título.

CDU 577.4



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14901-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO(A) ALUNO(A): *Isabella Gentile de Oliveira*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br ALESSANDRA SANTOS NASCIMENTO
Data: 15/03/2023 13:25:53-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento
UNIARA - Araraquara



Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca
UNESP – Araraquara

Documento assinado digitalmente
gov.br LUCILEIA APARECIDA COLOMBO
Data: 15/03/2023 11:47:30-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Lucilêia Aparecida Colombo
UFAL – Maceió

Araraquara – SP 15 de março de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me concedido a oportunidade de realizar um curso de graduação e, ainda, um de pós-graduação, que era o desejo do meu coração e, também, por ter me dado força e coragem para passar pelos mais diversos desafios. Agradeço por ter posto pessoas tão especiais na minha vida, que me encorajaram e ajudaram a cada dia.

Agradeço a esta universidade, à direção, administração, corpo docente e cada um dos funcionários que se dedicaram ao máximo em seu trabalho para que tudo fosse realizado da melhor maneira possível, em especial, as secretárias Silvia Correa e Ivani Ferraz Urbano, por toda a paciência e apoio.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), instituição financiadora, que me apoiou financeiramente através de uma bolsa, para que eu pudesse me dedicar totalmente aos estudos durante dois anos, o que permitiu uma formação acadêmica diferenciada e de qualidade.

Sou grata, ainda, as minhas orientadoras Prof.^a Dr.^a Alessandra Santos Nascimento e Prof.^a Dr.^a Helena Carvalho de Lorenzo, por todo a paciência e suporte que me deram, não medindo esforços para me ensinar, ajudar, corrigir e incentivar a cada obstáculo. Também agradeço ao Prof. Dr. Sergio Azevedo Fonseca, por ter me incentivado a participar do processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e me dado todo apoio necessário, a Prof.^a Dr.^a Janaína Florinda Ferri Cintrão, por ter me aceitado como estagiária em suas aulas de Metodologia Científica no curso de Direitos da UNIARA e a Prof.^a Dr.^a Lucilélia Aparecida Colombo, por todo o auxílio.

Agradeço ainda, a todos os meus colegas discentes pela parceria durante as aulas e os ricos debates que proporcionaram em todos os momentos que estivemos juntos, debates esses que foram essenciais para a construção coletiva do conhecimento.

Sou grata também a minha família, amigos e aos meus pais – Sergio de Oliveira e Cássia Cristina Gentile de Oliveira –, pelo amor, incentivo e apoio incondicional. Agradeço, em especial, a minha avó Lídia Munhoz Valente Gentile e minha irmã Yasmin Gentile de Oliveira, pessoas maravilhosas que estiveram sempre presentes na minha vida, dando-me bons conselhos e não permitindo que eu desistisse nos momentos mais difíceis. E, por último, mas não menos importante, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha jornada. A todos vocês, o meu muito obrigada.

RESUMO

A presente dissertação compreende duas temáticas que começam a tomar forma a partir da década de 1970. De um lado, observamos na academia, o início dos estudos sobre “formação da agenda governamental”; e, de outro, temos, no cenário internacional, o início da preocupação ambiental, sobretudo com o desenvolvimento sustentável, que surgia como uma resposta ao problema de um futuro colapso dos recursos naturais. A presente pesquisa busca entender a trajetória e a movimentação das políticas públicas ambientais brasileiras sob a ótica da atenção governamental federal, no período de 1992 a 2012. O período selecionado compreende um momento em que a discussão ambiental estava em voga no país, visto que este foi palco de duas importantes conferências internacionais, as chamadas: Rio-92 e Rio+20; bem como de mudanças institucionais relevantes na área. Para atingir tal objetivo, utilizou-se o “Painel de Legislação Ambiental”, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, para aplicação do Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones, que se organiza a partir de uma metodologia de análise de conteúdo e propõe o uso de “unidades de codificação” para a apreciação de documentos textuais, a fim de caracterizar similaridades e diferenças entre políticas públicas analisadas, identificando o grau de prioridade que cada assunto recebeu em um determinado período. A partir da aplicação da metodologia, concluiu-se que a agenda ambiental de maior atenção governamental federal foi a da "Biodiversidade", no período analisado, visto que se destaca no âmbito do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da Administração Pública Indireta.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda Governamental; Políticas Públicas Ambientais; Modelo do Equilíbrio Pontuado; Painel de Legislação Ambiental; Biodiversidade.

ABSTRACT

The present dissertation comprises two themes that began to take shape from the 1970s onwards. On the one hand, we observe in the academy, the beginning of studies on “formation of the governmental agenda”; and, on the other hand, we have, on the international scene, the beginning of environmental concern, especially with sustainable development, which emerged as a response to the problem of a future collapse of natural resources. This research seeks to understand the trajectory and movement of Brazilian environmental public policies from the perspective of federal government attention, in the period from 1992 to 2012. The selected period comprises a moment when the environmental discussion was in vogue in the country, since this it was the stage for two important international conferences, the so-called: Rio-92 and Rio+20; as well as relevant institutional changes in the area. To achieve this objective, the "Environmental Legislation Panel", prepared by the Ministry of the Environment, was used to apply the Punctuated Equilibrium Model, developed by Baumgartner and Jones, which is organized based on a methodology of content analysis and proposes the use of “coding units” for the appreciation of textual documents, in order to characterize similarities and differences between analyzed public policies, identifying the degree of priority that each subject received in a given period. From the application of the methodology, it was concluded that the environmental agenda of greater federal government attention was "Biodiversity", in the analyzed period, since it stands out in the scope of the Executive Power, the Legislative Power and the Indirect Public Administration.

KEYWORDS: Policy Agenda; Environmental Public Policies; Punctuated Equilibrium Model; Environmental Legislation Panel; Biodiversity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Três vertentes principais do processo de agenda-setting.....	30
Figura 2 - Design da segunda versão do Painel de Legislação Ambiental, disponível no antigo site do Ministério do Meio Ambiente.....	105
Figura 3 - Relatório síntese do Painel de Legislação Ambiental.....	107
Figura 4 - Pirâmide Hierárquica dos Atos Normativos do Painel de Legislação Ambiental	110
Figura 5 - Planilha em Excel com a sistematização dos atos normativos de 1992 a 2012....	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro síntese sobre as definições dos temas ambientais dispostas no antigo site do MMA	114
Quadro 2 - Indicadores da pesquisa de acordo com os atores governamentais	126
Quadro 3 - Composição do Capítulo 5.....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de atos normativos elaborados no período de 1992 a 2012, de acordo com o Painel de Legislação Ambiental	134
Gráfico 2 - Decretos-Leis editados no período de 1992 a 2012	135
Gráfico 3 - Medidas Provisórias editadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	136
Gráfico 4 - Agendas ambientais observadas pelas Medidas Provisórias.....	137
Gráfico 5 - Decretos do Executivo elaborados no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	137
Gráfico 6 - Decretos do Executivo por legislatura: quantidade e porcentagem	138
Gráfico 7 - Agendas ambientais observadas nos Decretos do Executivo.....	139
Gráfico 8 - Situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Biodiversidade”	140
Gráfico 9 - Situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”	141
Gráfico 10 - Situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Clima”	142
Gráfico 11 - Instruções Normativas MMA publicadas no período de 1992 e 2012: quantidade e porcentagem.....	143
Gráfico 12 - Instruções Normativas MMA por legislatura: quantidade e porcentagem.....	144
Gráfico 13 - Agendas ambientais observadas através das Instruções Normativas MMA	144
Gráfico 14 - Situação das Instruções Normativas MMA relativas à agenda ambiental “Pesca”	146
Gráfico 15 - Portarias MMA publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	147
Gráfico 16 - Portarias MMA por legislatura: quantidade e porcentagem	147
Gráfico 17 - Portarias MMA publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem	148
Gráfico 18 - Agendas ambientais observadas através das Portarias MMA.....	149
Gráfico 19 - Situação das Portarias MMA relativas à agenda ambiental “Colegiados”	151
Gráfico 20 - Situação das Portarias MMA relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”	151
Gráfico 21 - Situação das Portarias MMA relativas à agenda ambiental “Biodiversidade” .	152

Gráfico 22 - Instruções Normativas Interministeriais elaboradas no período de 1992 e 2012: quantidade e porcentagem	153
Gráfico 23 - Instruções Normativas Interministeriais por legislatura: quantidade e porcentagem	154
Gráfico 24 - Agendas ambientais observadas pelas Instruções Normativas Interministeriais	154
Gráfico 25 - Situação das Instruções Normativas Interministeriais relativas à agenda ambiental “Pesca”.....	155
Gráfico 26 - Portarias Interministeriais publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	156
Gráfico 27 - Portarias Interministeriais publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem.....	157
Gráfico 28 - Portarias Interministeriais por legislatura: quantidade e porcentagem	157
Gráfico 29 - Agendas ambientais observadas através das Portarias Interministeriais.....	158
Gráfico 30 - Situação das Portarias Interministeriais	159
Gráfico 31 - Resoluções CONAMA elaboradas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	160
Gráfico 32 - Resoluções CONAMA por legislatura: quantidade e porcentagem.....	161
Gráfico 33 - Agendas ambientais observadas nas Resoluções CONAMA	161
Gráfico 34 - Situação das Resoluções CONAMA relativas à agenda ambiental “Conama”	162
Gráfico 35 - Situação das Resoluções CONAMA relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”	164
Gráfico 36 - Situação das Resoluções CONAMA relacionadas à agenda ambiental “Qualidade do Ar”	165
Gráfico 37 - Situação dos atos normativos pertencentes ao Poder Executivo como um todo	166
Gráfico 38 - Leis publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	167
Gráfico 39 - Leis publicadas por legislatura: quantidade e porcentagem.....	167
Gráfico 40 - Agendas ambientais observadas pelas Leis.....	168
Gráfico 41 - Situação das Leis relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”.....	169
Gráfico 42 - Decretos Legislativos publicados no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	170
Gráfico 43 - Decretos Legislativos por legislatura: quantidade e porcentagem.....	170
Gráfico 44 - Agendas Ambientais observadas pelos Decretos Legislativos	171

Gráfico 45 - Situação dos Decretos Legislativos publicados durante o período de 1992 a 2012	172
Gráfico 46 - Situação dos atos normativos relativos ao Poder Legislativo	173
Gráfico 47 - Instruções Normativas IBAMA publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	174
Gráfico 48 - Instruções Normativas IBAMA por legislatura: quantidade e porcentagem	175
Gráfico 49 - Agendas ambientais observadas pelas Instruções Normativas IBAMA	175
Gráfico 50 - Situação das Instruções Normativas IBAMA relativas à agenda ambiental “Pesca”	176
Gráfico 51 - Situação das Instruções Normativas IBAMA relacionadas à agenda ambiental “Biodiversidade”	178
Gráfico 52 - Situação das Instruções Normativas IBAMA relativas à agenda ambiental “Utilização de Produtos Florestais”.....	180
Gráfico 53 - Portarias IBAMA publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	180
Gráfico 54 - Portarias IBAMA por legislatura: quantidade e porcentagem	181
Gráfico 55 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias IBAMA	182
Gráfico 56 - Situação das Portarias IBAMA relativas à agenda ambiental “Pesca”	184
Gráfico 57 - Situação das Portarias IBAMA relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”	185
Gráfico 58 - Situação das Portarias IBAMA relacionadas à agenda ambiental “Gestão Administrativa do Órgão”	186
Gráfico 59 - Situação das Portarias IBAMA relacionadas à agenda ambiental “Biodiversidade”	187
Gráfico 60 - Instruções Normativas ICMBio publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	189
Gráfico 61 - Instruções Normativas ICMBio publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem.....	189
Gráfico 62 - Agendas ambientais observadas pelas Instruções Normativas ICMBio	190
Gráfico 63 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”	191
Gráfico 64 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”	192

Gráfico 65 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Compensação Ambiental”	193
Gráfico 66 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Licenciamento Ambiental”	194
Gráfico 67 - Portarias ICMBio publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	194
Gráfico 68 - Portarias ICMBio publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem.....	195
Gráfico 69 - Portarias ICMBio por legislatura: quantidade e porcentagem	195
Gráfico 70 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias ICMBio	196
Gráfico 71 - Situação das Portarias ICMBio relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”	197
Gráfico 72 - Situação das Portarias ICMBio relacionadas à agenda ambiental “Biodiversidade”	198
Gráfico 73 - Portarias JBRJ publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	199
Gráfico 74 - Portarias JBRJ publicadas no período de 2013 e 2020: quantidade e porcentagem	200
Gráfico 75 - Instruções Normativas Outros Órgãos publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	201
Gráfico 76 - Portarias Outros Órgãos publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	202
Gráfico 77 - Portarias Outros Órgãos publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem.....	202
Gráfico 78 - Portarias Outros Órgãos por legislatura: quantidade e porcentagem	203
Gráfico 79 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias Outros Órgãos	203
Gráfico 80 - Situação das Portarias Outros Órgãos relacionadas à agenda ambiental “Pesca”	204
Gráfico 81 - Instruções Normativas Conjuntas publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	205
Gráfico 82 - Instruções Normativas Conjuntas publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem	206
Gráfico 83 - Instruções Normativas Conjuntas por legislatura: quantidade e porcentagem	206
Gráfico 84 - Agenda ambientais observadas pelas Instruções Normativas Conjuntas.....	207

Gráfico 85 - Situação das Instruções Normativas Conjuntas relativas à agenda ambiental “Uso de Agrotóxicos”	208
Gráfico 86 - Portarias Conjuntas publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem.....	209
Gráfico 87 - Portarias Conjuntas elaboradas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem.....	209
Gráfico 88 - Portarias Conjuntas por legislatura: quantidade e porcentagem	210
Gráfico 89 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias Conjuntas	211
Gráfico 90 - Resoluções Outros Órgãos Colegiados publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	212
Gráfico 91 - Resoluções Outros Órgãos Ambientais por legislatura: quantidade e porcentagem	213
Gráfico 92 - Agendas ambientais observadas nas Resoluções Outros Órgãos Colegiados... 213	
Gráfico 93 - Outros atos publicados no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem	214
Gráfico 94 - Outros atos publicados durante o período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem.....	215
Gráfico 95 - Agendas ambientais observadas em Outros Atos	215
Gráfico 96 - Situação dos atos normativos produzidos pela Administração Pública Indireta	217
Gráfico 97 - Produções de atos normativos relativos à agenda ambiental “Biodiversidade”, no período de 1992 a 2012	218
Gráfico 98 - Produções de atos normativos relativos à agenda ambiental “Biodiversidade”, no período de 1992 a 2020	219

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAAS	Avaliação Ambiental de Área Sedimentar
ADA	Ato Declaratório Ambiental
AIA	Auto de Infração Ambiental
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ARPA	Programa de Áreas Protegidas da Amazônia
ASD	Áreas Susceptíveis à Desertificação
ATPF	Autorização de Transporte de Produto Florestal
BPL	Boas Práticas de Laboratório
CAP	<i>Comparative Agendas Project</i>
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CCAF	Comitê de Compensação Ambiental Federal
CECAV	Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CEPNOR	Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Norte do Brasil
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF ou CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CIM	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMA	Comissão Interministerial do Meio Ambiente
CIPD	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CITES	Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
CMP	<i>Conference of Meeting of Parties</i>
CN	Congresso Nacional
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientais
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNZU	Comitê Nacional de Zonas Úmidas
COBRAMAB	Comissão Brasileira do Programa Homem e Biosfera
CONABIO	Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	<i>Conference of the Parties</i>
CPGF	Cartão de Pagamento do Governo Federal
CQNUMC	Convenção Quadro das Nações Unidas em Mudanças Climáticas
CVDT	Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados
DDT	Dicloro-Difenil-Tricloroetano
DIPEQ	Diretoria de Pesquisa Científica
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DOF	Documento de Origem Florestal
DPC	Diretoria de Portos e Costas

EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAAM	Grupo de Avaliação Ambiental
GTT	Grupo Técnico de Trabalho
GU	Grau de Utilização
HCFC	Hidroclorofluorcarbono
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICCAT	Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ITR	Imposto Territorial Rural
JBRJ	Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LA	Licenciamento Ambiental
LCVM	Licença para Uso da Configuração de Veículo ou Motor
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MAA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura e Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
NEPA	<i>National Environmental Policy Act</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PADS	Processos Administrativos Disciplinares
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PBEV	Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular

PCD	Proposta de Concessão de Diárias
PCF	<i>Prototype Carbon Fund</i>
PCPV	Plano de Controle da Poluição por Veículos em Uso
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas
PET	<i>Punctuated Equilibrium Theory</i> (Teoria do Equilíbrio Pontuado)
PIB	Produto Interno Bruto
PLDM	Plano Local de Desenvolvimento da Maricultura
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNF	Programa Nacional de Florestas
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
POSIC	Política de Segurança da Informação, Informática Comunicações
PP	Potencial de Poluição
PPA	Potencial de Periculosidade Ambiental
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROBEM	Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia
PROBORDO	Programa Nacional de Observadores de Bordo da Frota Pesqueira
PROCONVE	Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAR	Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PROZON	Proteção da Camada de Ozônio
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REMAB	Rede de Encalhe e Informação de Mamíferos Aquáticos do Brasil
RET	Regime Especial de Transporte
RET	Registro Especial Temporário
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RT	Requisição de Transporte
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SDO	Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SEAP/PR	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República
SECEX	Secretaria do Comércio Exterior
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAC	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Planejamento, das Cidades, da Ciência e da Tecnologia
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SEMAN/PR	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
SISARR	Sistema de Arrecadação
SISBIO	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade

SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISPROF	Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais
SNA	Sistema Nacional de Anilhamento de Aves Silvestres
SNISB	Sistema Nacional de Informação sobre Segurança de Barragens
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SOF	Selo de Origem Florestal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UC	Unidade de Conservação
Unesco	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 AGENDA GOVERNAMENTAL	25
2.1 <i>Agenda-Setting</i> : conceito, histórico e vertentes de estudos	25
2.2 <i>Policy Agenda-Setting</i> e Democracia.....	32
2.3 Evolução Teórica da Agenda Governamental	38
2.4 Metodologias de estudo da Agenda Governamental: o Modelo dos Múltiplos Fluxos e o Modelo do Equilíbrio Pontuado.....	45
3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	66
3.1 Contexto de Surgimento e Evolução das Políticas Públicas Ambientais: cenário internacional.....	66
3.2 As Políticas Públicas Ambientais no Brasil.....	83
3.3 Breve análise político-econômica-institucionalista no Brasil.....	89
4 METODOLOGIA.....	101
4.1 Primeira etapa: levantamento teórico.....	101
4.2 Segunda etapa: aplicação da metodologia	101
4.2.1 Modelo do Equilíbrio Pontuado: inspiração para uma metodologia própria	101
4.2.2 O Painel de Legislação Ambiental	103
4.2.2.1 Informações Gerais do Painel.....	103
4.2.2.2 Atos Normativos: definição e hierarquia.....	107
4.2.2.3 Situação dos Atos Normativos	112
4.2.2.4 Agenda.....	113
4.2.3 A metodologia adaptada.....	124
4.2.3.1 Seleção dos indicadores e atores da pesquisa.....	125
4.2.3.2 A organização e tratamento dos dados do Painel de acordo com a metodologia	127
4.3 Terceira etapa: análise qualitativa.....	130
4.3.1 Análise longitudinal	130
4.3.2 Análise transversal	131
5 A ATENÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS SEGUNDO O “PAINEL DE LEGISLAÇÃO AMBIENTAL”	132
5.1 Poder Executivo	134
5.1.1 Presidência	135

5.1.2 Ministério do Meio Ambiente (MMA)	143
5.1.2.1 Decisões Interministeriais.....	153
5.1.3 Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).....	160
5.2 Poder Legislativo	166
5.3 Administração Pública Indireta.....	173
5.3.1 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	173
5.3.2 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	188
5.3.3 Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).....	199
5.3.4 Outros órgãos, ações conjuntas e outros atos	200
5.4 Considerações finais do capítulo	219
6 CONCLUSÃO.....	224
REFERÊNCIAS.....	226
ANEXOS.....	227
APÊNDICES	227

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação visa contribuir para o avanço dos estudos sobre agenda governamental, que começam a ganhar força, a nível mundial, a partir da década de 1970, mas que ainda é considerada uma área do saber pouco explorada, sobretudo no Brasil (CAPELLA, 2005). Mais especificamente, esta investigação tem como intuito realizar uma análise de como a agenda governamental brasileira incorporou e traduziu a preocupação ambiental, isto é, como se deu a atenção do governo federal – nas figuras do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da Administração Pública Indireta – sobre as políticas públicas ambientais no país. Este tema se coloca principalmente a partir da década de 1970, com a publicação do relatório do Clube de Roma, e se acentua no Brasil, no período de 1992 a 2012, após a participação deste país nas Conferências Internacionais para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente.

A pesquisa integra, então, os estudos sobre políticas públicas, que podem ser definidas como tudo “aquilo que o governo escolhe ou não fazer” (DYE, 2013). Este “fazer” é compreendido, na ciência política, por meio da identificação de uma série de fases, sistematizadas em apenas um ciclo, o “ciclo de políticas públicas”, que se inicia na etapa de formulação, avança pelo processo decisório, passa pela implementação e termina, antes de recomençar o ciclo, na avaliação da política elaborada (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; SECCHI, 2013).

Para a presente pesquisa, a fase de formulação é a mais relevante, pois ela é composta pela formação da agenda governamental, que pode ser compreendida como "o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção em um determinado momento" (KINGDON, 2013). Os estudos sobre agenda governamental visam, assim, investigar as questões públicas que, em dado momento, são transformadas em prioridade, requisitando a ação do poder público, ação esta que se transformará, posteriormente, em políticas públicas específicas.

As políticas públicas selecionadas no presente trabalho, para uma observação mais atenta, foram as ambientais, visto que não são o foco dos estudos no campo das políticas públicas (MASSUCHIN, CERVI, 2010). Com relação a tais políticas, é possível dizer que, no cenário internacional, estas começaram a receber uma maior atenção por parte dos governos a partir do final da década de 1960 e início da década de 1970, momento em que se discutia a respeito de um futuro colapso dos recursos naturais frente ao “desenvolvimento desenfreado de consumo” e, ainda, se colocava o “desenvolvimento sustentável”, definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de

atenderem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1988, p. 46), como uma alternativa possível diante da alarmante trajetória ambiental que se desenrolava no cenário mundial.

Algumas conferências mundiais sobre meio ambiente e desenvolvimento foram propostas e articuladas, então, para sensibilizar, comprometer eticamente e argumentar econômica e tecnologicamente os diversos países participantes, dentre eles, o Brasil, afirmando ser possível e fundamental que o desenvolvimento não comprometesse o presente e o futuro do planeta.

Nestas conferências mundiais, foi proposta e acordada uma série de ações para o desenvolvimento sustentável (FERRARI, 2016; CONFERÊNCIA, 1995; CAMPOS, c2023). Tais ações deveriam ser tomadas pelos países participantes a fim de promover o desenvolvimento econômico, levando em consideração a preservação dos recursos naturais e da sociedade. O Brasil foi palco de duas conferências ambientais importantíssimas – a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 ou ainda Eco-92, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20 – e, durante este período, foi formulada uma série de políticas públicas neste sentido.

A questão que se coloca na presente dissertação pode ser sintetizada da seguinte maneira: sobre quais políticas públicas ambientais, dispostas no Painel de Legislação Ambiental, o governo federal brasileiro – representado nas figuras do Poder Executivo, Poder Legislativo e da Administração Pública Indireta – focalizou a sua atenção, no período de 1992 a 2012? A fim de responder esta questão e, assim, realizar a análise da agenda governamental, ou seja, da atenção governamental sobre as políticas ambientais formuladas no país, utilizou-se os conceitos e métodos advindos do “Modelo do Equilíbrio Pontuado”, formulado por Frank Baumgartner e Brian Jones nos Estados Unidos e ampliado para outros países através do projeto *Comparative Agendas Project*, coordenado no Brasil pela Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Niedhardt Capella e Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil.

No Brasil, a literatura sobre a formação da agenda ainda é escassa, embora o estudo sobre as políticas públicas venha se expandindo nas últimas décadas (HOCHMAN, ARRETICHE, MARQUES, 2007). Seguindo este raciocínio, Capella (2005) enfatiza que há um vasto campo de oportunidades para os pesquisadores brasileiros, devido à incipiência de estudos na área da formação da agenda governamental. Outra justificativa para este trabalho, agora com relação à questão ambiental, pode ser encontrada no estudo de Massuchin e Cervi (2010). Segundo os pesquisadores, apesar da infinidade de problemas que envolvem o meio ambiente, tal questão tem sido negligenciada como foco das políticas públicas no Brasil. Logo, a pesquisa

proposta contribui tanto para o avanço dos estudos acerca da formulação de políticas públicas no país, quanto para a discussão colocada sobre as políticas ambientais. Por fim, acrescenta-se também que não foram encontrados trabalhos que analisassem o meio ambiente sob a ótica da agenda governamental, sendo que o trabalho mais próximo relacionava as políticas públicas ambientais ao estudo da agenda midiática.

Desta forma, o objetivo geral da presente pesquisa consiste em analisar a trajetória e a movimentação das políticas públicas ambientais brasileiras, presentes no Painel de Legislação Ambiental, sob a ótica da atenção governamental federal, no período de 1992 a 2012. Acerca do período selecionado vale a ressalva que compreende uma forte presença da temática ambiental no Brasil, visto que, em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o país foi sede, pela primeira vez, de uma conferência internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento. Já o ano de 2012 sinaliza o segundo momento em que o Brasil sediou tal conferência e comemora os 40 anos da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – Conferência de Estocolmo (1972).

Como objetivos específicos, tem-se:

1) Identificar no Painel de Legislação Ambiental, pertencente ao Ministério do Meio Ambiente, quais temas ambientais foram tratados pelos atores governamentais de maneira mais ou menos frequente e suas respectivas perenidade e intermitência, considerando o período de 1992 a 2012;

2) Identificar no Painel de Legislação Ambiental os atores ambientais e suas respectivas demandas ambientais, considerando os temas ambientais do Painel, e apontar os status dos atos normativos, com relação a sua vigência;

3) Verificar a continuidade ou descontinuidade das políticas ambientais de acordo com os atores governamentais da pesquisa e identificar a força destes atores, com relação à formulação de políticas públicas no setor ambiental; e,

4) Analisar, qualitativamente e quantitativamente, as políticas públicas ambientais elaboradas pelos atores governamentais e identificar quais temas foram mais relevantes para os atores, no período de análise.

Para melhor compreensão da proposta aqui colocada, a dissertação apresentará, além desta introdução que consiste no Capítulo 1, a seguinte estrutura: Capítulo 2: revisão da literatura especializada sobre o tema da agenda governamental e suas formas de análise no campo das políticas públicas; Capítulo 3: reconstrução sintética das políticas públicas ambientais, destacando os principais marcos internacionais e nacionais que possibilitam analisar o período de 1992 a 2012, foco desta investigação; Capítulo 4: apresentação da seção

de metodologia, detalhamento do trabalho de levantamento, organização dos dados da pesquisa; o Capítulo 5: exposição dos resultados da investigação e, por fim, o Capítulo 6: conclusão e a seção referências bibliográficas.

2 AGENDA GOVERNAMENTAL

O campo de estudo da agenda governamental engloba a “lista de assuntos ou problemas sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção em um determinado momento” (KINGDON, 2013, p. 3). A agenda governamental está inserida no campo de estudos das políticas públicas, entendidas como “aquilo que o governo escolhe ou não fazer” (DYE, 2013, p. 3).

Alguns autores – como Harold Lasswell (1971), Gary Brewer (1974), Charles O. Jones (1984) e James Anderson (2003) –, com vistas a facilitar a análise das políticas, elaboraram a divisão do processo da política pública em alguns estágios, chamando-os de “Ciclo de Políticas Públicas”. Apesar da variação de entendimento, de autor para autor, quanto ao número de estágios que o ciclo possui, é muito comum encontrar nos livros de políticas públicas a indicação de cinco estágios bem definidos: (1) Montagem da Agenda; (2) Formulação da política, (3) Tomada de decisão da política, (4) Implementação da política e (5) Avaliação da política. Nesta dissertação, será focalizada a análise da primeira fase, ou seja, da montagem da agenda, considerada como o momento pré-decisório das políticas públicas (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Para tal, o presente capítulo foi dividido em quatro seções que apresentarão as principais discussões relacionadas à temática, são elas: 2.1) o surgimento do campo de estudos da *agenda-setting*; 2.2) a *policy agenda-setting* no contexto democrático; 2.3) o aparecimento e os avanços dos estudos sobre agenda governamental; e, por fim, 2.4) as principais teorias e metodologias de estudos da agenda de políticas públicas.

2.1 *Agenda-Setting*: conceito, histórico e vertentes de estudos

O estudo da *agenda-setting* – cuja tradução para o português pode ser dada pelo termo “agendamento”, ou ainda, “formação da agenda” –, possui, de acordo com a literatura, três vertentes de estudos diferentes, que se entrelaçam entre si em determinados momentos: 1) a agenda midiática (*media agenda-setting*); 2) a agenda da opinião pública (*public agenda-setting*), e 3) a agenda governamental (*policy agenda-setting*). Pode-se afirmar, segundo Capella e Brasil (2019), que o primeiro tipo de agenda analisa um conjunto de questões relevantes para uma sociedade, questões estas influenciadas pelos meios de comunicação, já o segundo compreende o grupo de assuntos entendidos como mais significativos para uma

sociedade e, o terceiro, abrange os temas que despertam o interesse dos formuladores de políticas públicas e dos demais atores ligados a eles.

Ao buscar a definição de “agenda” em um dicionário, encontram-se devolutivas como “caderno destinado ao registro de compromissos”, “lista de assuntos a tratar”, “livro destinado a anotações de compromissos diários”, “caderneta, datada, que se destina a anotar compromissos”, entre outras (AGENDA, 2022a; AGENDA, 2022b; AGENDA, 2022c). É perceptível que estas definições evidenciam uma ideia de limitação, visto que tais compromissos/assuntos, tratados nas definições, devem ser articulados pelos atores, de modo a integrarem determinada agenda, obedecendo a um limite temporal e de recursos. Por conta disto, os atores, ao organizarem seus compromissos, os classificam de acordo com o nível de prioridade de cada tarefa, havendo ainda, a possibilidade ocorrerem imprevistos, em que algumas tarefas podem acabar se colocando como mais importantes, em um determinado momento, do que as priorizadas inicialmente.

Na literatura especializada, o termo agenda pode ser entendido como “um conjunto de temas que sofre um processo de priorização” (DUARTE, 2021, p. 27), isto porque a atenção é um recurso escasso que impede a resolução de todas as questões em um mesmo momento, o que faz com que os indivíduos, dotados de capacidades limitadas de tempo, recursos e atenção, priorizem determinados assuntos (DUARTE, 2021; CAPELLA, BRASIL, 2019).

O processo pelo qual os indivíduos estabelecem prioridades dentre um conjunto de assuntos foi estudado, pela primeira vez, por Walter Lippmann, um jornalista norte-americano, no ano de 1922. Em seu livro intitulado “Opinião Pública”, o autor buscava entender a problemática dos efeitos dos meios de comunicação de massa (*mass media*) na sociedade moderna, durante e após a Primeira Guerra Mundial.

Mais especificamente, no capítulo “O mundo exterior e as imagens em nossas mentes”, Lippmann (2008) afirma que os meios de comunicação de massa são a principal ligação entre os acontecimentos no mundo e as imagens que as pessoas têm na cabeça sobre estes acontecimentos, sendo assim, a mídia teria o poder de apresentar imagens ao público (TRAQUINA, 2005; BRASIL, CAPELLA, 2015; ROGERS, DEARING, BREGMAN, 1993).

Vale pontuar que, neste momento, os Estados Unidos estavam passando por um aumento expressivo do número de veículos de comunicação, que já alcançavam grande parte da população, o que chamou a atenção dos pesquisadores, visto que o estudo da *mass media* significava entender a seleção daquilo que era noticiado e a forma como o público recebia tais informações (DUARTE, 2021; BRASIL, CAPELLA, 2015).

De acordo com Duarte (2021), Traquina (2005), Castro (2014), Brasil e Capella (2015) e Rogers, Dearing e Bregman (1993), os estudos de Lippmann acabaram por contribuir com o surgimento da teoria do agendamento, uma vez que esta foi “a primeira anunciação de uma função de agendamento da mídia” (CASTRO, 2014, p. 199). Seus estudos se colocaram, então, como a origem doutrinária da *agenda-setting*, contribuindo, principalmente, com a investigação da agenda midiática e da agenda da opinião pública.

A partir de Lippmann, entre os anos de 1940 e 1960, vários estudiosos dedicaram-se a estudar novos métodos e técnicas de análise de dados inerentes à temática, com destaque para o trabalho de Park, Ernest e Roderik, publicado em 1925, os de Lazarsfeld, publicados em 1944 e em 1955, o de Festinger, em 1957 e o de Klapper, em 1960, entretanto, foi somente com o trabalho de Cohen (1963) e com a pesquisa empírica de McCombs e Shaw (1972), em que o termo “*agenda-setting*” foi, finalmente, cunhado e passou a ser investigado empiricamente, nos Estados Unidos (BRASIL, CAPELLA, 2015; CASTRO, 2014).

Em suas pesquisas, os autores buscavam compreender a relação entre o que era divulgado pela mídia, tendo em vista a sua ascensão na sociedade moderna, e os assuntos que eram considerados prioritários pela opinião pública. Foi assim que Cohen (1963), em seu livro *The Press and Foreign Policy*, chegou à seguinte conclusão:

Isso quer dizer, então, que a imprensa é significativamente mais do que uma fornecedora de informação e opinião. Esta pode não ser bem-sucedida, na maior parte do tempo, em dizer às pessoas **o que pensar**, mas é incrivelmente bem-sucedida em dizer a seus leitores **sobre o que pensar**¹ (COHEN, 1963, p. 13, tradução nossa, grifos nossos).

Esta ideia foi ganhando força entre os estudiosos, até que, em 1968, dois pesquisadores norte-americanos, Maxwell McCombs e Donald Shaw, se aventuraram na realização de pesquisas empíricas a fim de encontrarem evidências para a hipótese de que a *mass media* teria uma influência significativa na formação da opinião pública. Logo, para testarem a hipótese, os autores utilizaram como lente de análise as eleições na cidade estadunidense de Chapel Hill, localizada na Carolina do Norte, cujos principais candidatos eram o democrata Hubert Humphrey e o republicano Richard Nixon. Tal hipótese recebeu, pelos pesquisadores, o nome de “agendamento” ou “*agenda-setting*”, em inglês (CASTRO, 2014; ROGERS, DEARING, BREGMAN, 1993).

¹ No original: “This is to say, then, that the press is significantly more than a purveyor of information and opinion. It may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about” (COHEN, 1963, p. 13).

Segundo Castro (2014), nesta primeira pesquisa elaborada por McCombs e Shaw, estes utilizaram como amostra o total de 100 eleitores indecisos, em um período de 24 dias durante a campanha eleitoral, a fim de analisarem a descrição de temas dos veículos de notícia selecionados e a descrição da agenda pública. Como resultado, os autores encontraram cinco temas predominantes nas duas agendas, a midiática e a da opinião pública, que possuíam correspondência “quase perfeita” em si.

Esta primeira pesquisa, no entanto, possuía limitações, sobretudo pela quantidade de pessoas analisadas e o curto período de análise. Foi então que, quatro anos depois, em 1972, os autores aprofundaram seus estudos, ampliando o escopo de análise. Desta vez, a pesquisa foi realizada na cidade de Charlotte Ville, também na Carolina do Norte, cujos candidatos agora eram o democrata George McGovern e o republicano Richard Nixon. Como amostra, utilizaram a quantidade de 227 eleitores indecisos, sendo que as análises foram realizadas considerando um período de cinco meses.

Tal estudo culminou na publicação do artigo *The Agenda-Setting Function of Mass Media*, no periódico *Public Opinion Quarterly*, em que, “de forma simplificada, McCombs e Shaw concluíram que aquilo que os meios de comunicação noticiavam exercia uma influência significativa sobre o que os eleitores consideravam como sendo os principais temas a serem tratados nas campanhas” (BRASIL, CAPELLA, 2015, p. 49).

Ambas as pesquisas empíricas, portanto, acabaram por afirmar a discussão que vinha sendo construída na academia desde os anos 20, com Lippmann, que apesar de não ter sido o criador do termo “*agenda-setting*”, é considerado por McCombs e Shaw o patrono do conceito (CASTRO, 2014).

Pode-se observar que os estudos sobre agendamento têm o seu berço no campo da comunicação, visto que a agenda midiática (*media agenda-setting*) – definida como a área de estudos que investiga como as questões aparecem nos meios de comunicação, tendo como cerne destes estudos de definição de agenda a criação de uma consciência coletiva e o despertar do interesse nas questões salientadas pela mídia (BRASIL, CAPELLA, 2015; BRASIL, 2017) – é a primeira vertente de estudos a tomar uma forma mais concreta e ser testada empiricamente pelos estudiosos da área.

A segunda vertente que passou a ser estudada foi a agenda da opinião pública (também denominada de agenda pública, ou ainda, *public agenda-setting*), cujo nascedouro se deu a partir de sua vinculação com a formação da agenda midiática. A agenda pública pode ser definida, segundo Brasil e Capella (2015), como aquela que focaliza suas análises na compreensão de como o público se comporta e também se importa com determinadas questões.

É possível dizer que, a partir de McCombs e Shaw (1972), as pesquisas sobre *agenda-setting* passaram a crescer cada vez mais na academia, como é possível observar no trabalho de Rogers, Dearing e Bregman (1993). No artigo intitulado *The Anatomy of Agenda-Setting Research*, os autores realizaram uma análise dos trabalhos científicos elaborados entre os anos de 1972 e 1993 sobre as três vertentes de *agenda-setting* e identificaram a produção de mais de 200 artigos científicos e 12 livros sobre a temática. Azevedo (2004), mais focado na análise da agenda midiática e da opinião pública, reforça, ainda, a ideia da produção acadêmica sobre a temática na seguinte passagem:

A aplicação do modelo nos últimos 30 anos, em diversas situações empíricas, e os dados obtidos em mais de 300 investigações, em vários países, vem reforçando consistentemente a tese de que a mídia de massa é capaz de estruturar e organizar imagens, ao mesmo tempo contingentes e permanentes, tanto no plano sociológico (construção social da realidade e padrões de sociabilidade), como político (formação da opinião pública e escolha eleitoral) (AZEVEDO, 2004, p. 43).

Apesar de no trecho acima o autor estar se referindo mais à aplicabilidade do método de McCombs e Shaw e relacioná-lo à Lippmann, autor da ideia de como as imagens são formadas pela mídia na cabeça do público, é possível captar, num segundo plano, a informação sobre as investigações científicas sobre a temática, que se popularizaram na área acadêmica, em diversos países, justamente pela possibilidade de aplicação empírica das hipóteses formuladas.

Kosicki (1993), que também indica o crescimento dos estudos sobre agendamento em seu trabalho intitulado *Problems and Opportunities in Agenda-Setting Research*, acrescenta a este respeito que as pesquisas acabaram por abranger áreas do saber adjacentes, como a Ciência Política, as Políticas Públicas, a Sociologia, a Psicologia e a Psicologia Social, como pode ser observado no seguinte trecho:

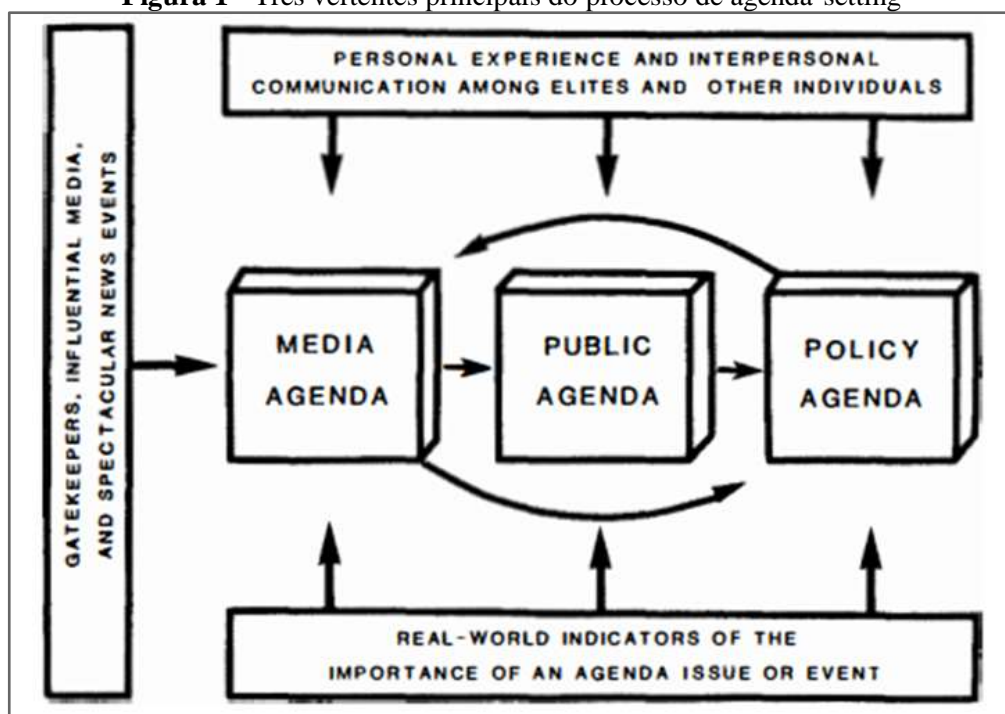
Há outra questão, mais pragmática, que confronta qualquer pessoa que escreva sobre definição de agenda: lidar com a totalidade do que foi escrito sobre definição de agenda é uma tarefa extremamente complexa. Como em muitas áreas de pesquisa em comunicação de massa, o trabalho relevante para este tópico está espalhado não apenas por muitos periódicos da área, mas também por periódicos em várias áreas acadêmicas adjacentes, como ciência política, políticas públicas, sociologia, psicologia e psicologia social² (KOSICKI, 1993, p. 101, tradução nossa).

² No original: “There is another, more pragmatic, issue that confronts anyone writing about agenda setting: Coming to grips with the totality of what has been written about agenda setting is an exceedingly complex task. As in many areas of mass communication research, work relevant to this topic is spread out not only over many journals within the field, but also over journals in several adjacent academic fields, such as political science, public policy, sociology, psychology, and social psychology” (KOSICKI, 1993, p. 101).

Frente ao crescimento dos estudos de *agenda-setting* nos Estados Unidos e em diversos outros países, bem como a sua ampliação para várias áreas do saber, conseguimos identificar o aparecimento de uma terceira vertente de estudos sobre a formação da agenda, denominada *policy agenda-setting* (traduzida, em português, como agenda de políticas públicas, ou ainda, agenda governamental). Tal vertente teve sua origem no campo de estudos da Ciência Política e nasceu com o intuito de analisar de que forma os assuntos ascendem à agenda governamental (ROGERS, DEARING, 1988; KOSICKI, 1993; BRASIL, CAPELLA, 2015; BRASIL, 2017; DUARTE, 2021).

Os estudos sobre cada tipo de agendamento foram avançando de forma independente, porém, é possível identificar autores que defendem que as três vertentes de estudos possuem uma relação estreita, podendo ser estudadas conjuntamente. Segundo Calmon e Costa (2007), um destes autores é Harold Dwight Lasswell que, em 1972, publicou um artigo intitulado *Communications Research and Public Policy*. Neste trabalho, os três temas eram indissociáveis pois, apesar de existirem três variáveis independentes distintas, havia, no entanto, uma forte interação entre elas, visto que o conjunto de variáveis dependentes a elas relacionadas era parecido. Rogers e Dearing (1988) partilham da mesma opinião e elaboram um esquema com o objetivo de ilustrar a relação entre as agendas (**Figura 1**).

Figura 1 - Três vertentes principais do processo de agenda-setting



Fonte: Rogers e Dearing (1988, p. 557).

A partir da **Figura 1**, é possível observar que a agenda midiática influencia tanto na formação da agenda pública quanto na da agenda de políticas públicas. Por outro lado, a agenda pública pode ser formada sob influência da agenda da mídia, podendo influenciar, assim, nas questões que ascendem à agenda governamental. Esta, por sua vez, pode acabar influenciando no processo de construção da agenda da mídia. É importante notar também as interferências externas apontadas pelos autores. Para eles, a agenda midiática é formada, então, pela influência da mídia e por acontecimentos noticiosos espetaculares e, no que concerne às influências externas que refletem nas três agendas, é possível apontar: a experiência pessoal e a comunicação interpessoal entre elites e outros indivíduos; e, indicadores do mundo real sobre a importância de uma questão ou evento.

Seguindo a concepção desta íntima relação entre as três agendas, as décadas de 1970 e 1980 são palco de estudos neste sentido. Um dos autores que se destaca é Cook (1998), que afirma que a mídia possui uma influência direta sobre opinião pública (como Lippmann e os autores subsequentes já defendiam), mas também sobre a percepção dos atores políticos. Inversamente, os atores políticos também conseguem influenciar na construção das questões importantes para a mídia. Capella (2004) sintetiza as ideias de Cook da seguinte forma

Em uma cobertura midiática (...), jornalistas buscam questões que possam ser, ao mesmo tempo, “interessantes” (*newsworthiness*) e “importantes”. Para determinar quais são as questões “interessantes”, os jornalistas avaliam o potencial da história, enquanto para a identificação de questões “importantes”, contam com o apoio de atores políticos, principalmente funcionários públicos. Desta forma, o governo exerce influência direta sobre a mídia, por meio da definição das questões consideradas “importantes”. Por outro lado, a forma pela qual os jornalistas exploram as notícias influencia a atuação desses mesmos funcionários públicos. O autor mostra que, uma vez que os jornalistas determinam quais são as questões “interessantes”, os atores políticos têm um forte incentivo para selecionar questões de uma forma que estas se tornem atraentes aos jornalistas. Desta forma, a mídia afeta o processo de formação da agenda governamental (CAPELLA, 2004, p. 12).

Observa-se, portanto, que o processo de *agenda-setting* é complexo, podendo ser estudado de forma a integrar os três tipos de agendas, bem como isoladamente. Ao longo da história, nas investigações acadêmicas, é possível identificar diversos avanços nos estudos da agenda midiática e da agenda pública, entretanto, a terceira vertente, da agenda de políticas públicas ainda é pouco enfatizada (CAPELLA, 2004, 2005).

A dissertação aqui proposta se dedica, portanto, a contribuir com o avanço dos estudos na área de agenda governamental, que será tratada nas próximas seções de maneira aprofundada.

2.2 Policy Agenda-Setting e Democracia

Para avançar um pouco mais no entendimento sobre os estudos de *agenda-setting*, sobretudo no que diz respeito à *policy agenda-setting*, é importante compreender que estes não se dão no vazio, mas sim em um contexto político democrático. A democracia, entendida pelo senso comum como um regime de governo cuja origem do poder vem do povo, é o meio pelo qual os atores adquirem poder para influenciar na tomada de decisões políticas, entretanto, o modo como isto ocorre não é consenso entre os estudiosos.

Diversos autores da Ciência Política e áreas afins se propuseram a entender o funcionamento da democracia em várias partes do mundo e, para a presente dissertação, faz-se importante recuperar, mesmo que brevemente, uma teoria que auxiliará o leitor a relacionar a discussão democrática ao campo de estudo da *agenda-setting*, sobretudo no que diz respeito à tomada de decisão: o Pluralismo Democrático.

Esta corrente é fruto de uma crítica a Teoria das Elites, um modelo democrático que defende a existência de uma divisão social, política e econômica dentro das sociedades, em que certos grupos minoritários detêm o poder e os recursos necessários para fazer com que suas vontades se sobressaiam, numa lógica binária e hierárquica que separa a sociedade dois grupos: “governantes” e “governados” (ou ainda, “dirigentes” e “dirigidos”) (MOSCA, 1939; GRYNZPAN, 1996).

No presente trabalho, não será aprofundada a discussão sobre a Teoria das Elites, o que exigiria recuperar os trabalhos de autores como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Charles Wright Mills entre outros. No entanto, faz-se necessário mencionar uma das teses da obra de Mills que foi capaz de mobilizar questionamentos importantes por parte dos pluralistas, os quais contribuíram para o avanço dos estudos no campo das políticas públicas.

Na obra de Mills (1981), publicada originalmente em 1956, o autor considera o contexto dos Estados Unidos para defender a tese de que o poder desta nação residia nas áreas econômica, política e militar, neste sentido, para definir a elite do poder como um grupo coeso de indivíduos que podiam realizar suas vontades, mesmo que outros se opusessem a isso.

Robert Dahl, um cientista político norte-americano e um dos principais autores do Pluralismo Democrático, no texto *A Critique of the Ruling Elite Model*, escrito em 1958, critica esta tese de Mills ao expor que não se pode comprovar empiricamente a existência de apenas uma única classe dominante de poder, ou seja, de uma única elite que se constitua como um grupo bem definido dentro de um sistema democrático, visto que “não é possível demonstrar,

a partir da observação direta da realidade, que as preferências políticas dessa elite sempre prevalecem” (PEREIRA, 2019, p. 4).

A hipótese da existência de uma elite dirigente pode ser estritamente testada somente se: a elite dirigente hipotética for um grupo bem definido; existir uma quantidade razoável de casos envolvendo decisões políticas fundamentais nos quais as preferências da elite dirigente hipotética se chocassem com as preferências de qualquer outro grupo provável que pudesse ser sugerido; e, em tais casos, as preferências da elite regularmente prevalecessem (DUARTE, 2021; PEREIRA, 2019).

Dahl (2005) se dedicou a estudar as democracias modernas da época e cunhou o termo “poliarquia”³, cujo significado é “governo de muitos”, para indicar a existência de diferentes níveis de democratização nos países, visto que, segundo ele, nenhum país poderia ser considerado totalmente democrático e nem conseguiria alcançar o ideal de democracia plena, porém, afirmava que era possível identificar fatores políticos e institucionais que favoreciam ou dificultavam a construção de um regime democrático. Segundo Pereira (2019), para Dahl, em divergência à afirmação de Mills, as sociedades democráticas modernas seriam formadas por várias minorias concorrentes entre si, que possuíam certa influência com relação às questões que lhes interessavam. Isto evidencia que nas sociedades há diversos interesses em disputa e que as minorias, a partir de suas especificidades, buscam influenciar no processo de tomada de decisões políticas.

Considerando os três pressupostos básicos para a democratização no modelo de Dahl (2005), a saber: os cidadãos deveriam ter oportunidade de formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo, através da ação individual e coletiva; e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, é possível afirmar que, se há instituições, regras e leis que garantam a possibilidade de competir e, se novos atores são incluídos no jogo, eles poderão determinar as prioridades sobre as políticas.

A importância desses apontamentos para o estudo da *agenda-setting* é justamente a questão da determinação de prioridades sobre as políticas públicas e da tomada de decisões pelos atores incluídos no jogo. Conforme tem-se a intensificação da competição e maior participação dos atores nas sociedades democráticas, as disputas em torno das agendas, sobretudo da agenda governamental, realizam um processo de rotação. Desta forma, dentro de

³ Nas palavras do autor: "como [no meu entender] nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais [...] de poliarquias [...]. As poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2005, p. 5).

um regime democrático, as políticas públicas representam cada vez menos as vontades das elites políticas, ou de um grupo restrito, e passam a ser de tantos outros grupos que passam a ocupar os espaços, inclusive, que se posicionam como oposição. Tudo isso vai possibilitar um aumento da pluralidade de visões e interesses. A este respeito, Brasil e Capella (2015) defendem que:

Os esforços de Robert Dahl convergem para a pluralidade de grupos na disputa do poder e, sobretudo, no momento de decidir. Validando a concorrência entre os grupos para a disputa do poder, a análise volta-se para a análise de grupos e a forma como suas demandas buscam capturar a atenção das elites. Mediante isto, aferimos que ao assumir pluralidade de minorias e a forma eleitoral com a qual as elites buscam maiorias, abre-se um novo campo de estudo e de atuação que entende que “não há privilégios nem assimetrias que garantam que qualquer interesse seja vitorioso enquanto não se concluir o jogo político e quaisquer atores têm chances reais de obter a decisão que lhes for mais favorável” (RUA, ROMANINI, 2002, p. 7). Nesse sentido, o pluralismo de indivíduos repercutiria em sua organização em grupos, que, mais fortificados, lutariam por um espaço mediante seus diferentes interesses. O poder político, portanto, não poderia mais ser identificado da mesma forma como previa Mills em seu monismo político, mas passaria a ser entendido como um jogo de múltiplos atores e grupos decisivos para o resultado da disputa política (BRASIL, CAPELLA, 2015, p. 43).

Diante da discussão aqui levantada, é possível dizer que Dahl (1961), ao refutar a ideia de as decisões políticas estarem restritas a apenas um grupo dominante, representa um marco para os estudos sobre a formação da agenda governamental, pois ao considerá-la como parte indispensável do processo político em governos democráticos, também sugere que qualquer questão poderia despertar a atenção das elites e adentrar para a agenda de políticas públicas. Assim, baseada nesse pressuposto, “uma nova linha de estudos surge com o propósito de identificar e avaliar em que medida questões políticas conseguem ascender à agenda governamental” (BRASIL, CAPELLA, 2015, p. 44).

Um dos autores que se destaca neste tipo de investigação é Schattschneider, um estudioso norte-americano que realizou as primeiras análises sobre o conflito e o comportamento dos grupos de pressão, ao debater acerca do conceito de “mobilização de opinião” (cujo termo em inglês é *mobilization of bias*) como justificativa para a entrada ou não de um tema na agenda de políticas públicas (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; BRASIL, CAPELLA, 2015; DUARTE, 2021). Ainda sobre o processo de mobilização de Schattschneider, Howlett, Ramesh e Perl (2013) acrescentam que:

Os grupos que participam do subsistema político, insatisfeitos com as políticas que estão sendo desenvolvidas ou discutidas, procuram alterar os arranjos institucionais dentro dos quais opera o subsistema, para expandir ou contrair

o número de seus membros. A mudança principal que resulta das duas estratégias é sua transformação de um monopólio político para um subsistema mais competitivo, em que novos atores e novos discursos e, dessa forma, novas temáticas foram entrar nos debates políticos (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 118-119).

Em suas análises, Schattschneider (1966 [1960]) se afasta do modelo pluralista de Dahl, que considerava que o que mobilizava a política eram as minorias, ao afirmar que na verdade é o conflito o ponto principal da política, visto que só há disputa e negociação política quando um conflito emerge à esfera pública (DUARTE, 2021).

Para o autor, um conflito reúne duas características fundamentais: o escopo do conflito (*scope of conflict*) e a mobilização do viés/opinião (*mobilization of bias*). A primeira consiste no grau de expansão de um conflito, considerando o número de pessoas e grupos determinada pauta mobiliza e, a segunda, “reflete a forma como uma questão privada, ao ser exposta ao público, pode se alinhar a um posicionamento político e se tornar alvo de ação governamental” (BRASIL, CAPELLA, 2015, p. 45).

Esta afirmação permite o entendimento de que o conflito pode ser mantido sob duas alternativas postuladas por Schattschneider (1966 [1960]): na esfera privada ou na pública. No que diz respeito à esfera privada, o conflito se mantém quando as questões/problemas são de ordem individual dos atores, podendo ser solucionados privativamente, sem a necessidade da ação governamental. Neste caso, o escopo é restringido, sendo afastado da esfera pública por não mobilizar politicamente um grande número de atores e não necessitar da ação de qualquer autoridade governamental. Quanto à esfera pública, o que ocorre é a expansão do escopo do conflito, devido à introdução de questões sensíveis à uma grande quantidade de pessoas, questões estas que acabam chamando a atenção das autoridades públicas e fazendo com que estas entrem na disputa.

Deste modo, Schattschneider (1966 [1960], p. 39) define a “política como a socialização do conflito⁴”, ao defender que, dependendo do escopo, da capacidade de sustentação do conflito e da mobilização, algumas questões podem passar do espaço privado para o espaço público (BRASIL, CAPELLA, 2015), sendo a definição de alternativas “o supremo instrumento do poder⁵” (SCHATTSCHEIDER, 1966 [1960], p. 68, tradução nossa). A socialização do conflito, segundo ele, consiste na somatória da política de pressão e da política partidária, consistindo num processo político sequencial, onde

⁴ No original: "politics as the socialization of conflict" (SCHATTSCHEIDER, 1966, p. 39).

⁵ No original: "the supreme instrument of power" (SCHATTSCHEIDER, 1966, p. 68).

Os conflitos são iniciados por grupos altamente motivados e de alta tensão tão direta e imediatamente envolvidos que é difícil para eles ver a justiça das reivindicações concorrentes. Enquanto os conflitos desses grupos permanecerem privados (realizados em termos de competição econômica, negação recíproca de bens e serviços, negociações e barganhas privadas, lutas pelo controle corporativo ou competição pela adesão), nenhum processo político é iniciado. Os conflitos tornam-se políticos apenas quando se tenta envolver o público em geral. A política de pressão pode ser descrita como um estágio na socialização do conflito. Esta análise torna a política de pressão parte integrante de toda a política, incluindo a política partidária (SCHATTSCHEIDER, 1966 [1960], p. 39, tradução nossa).

Ainda sobre o conflito, o autor acrescenta que

Existem bilhões de conflitos potenciais em qualquer sociedade moderna, mas apenas alguns se tornam significativos. A redução do número de conflitos é parte essencial da política. A política lida com a dominação e subordinação dos conflitos. Uma sociedade democrática é capaz de sobreviver porque administra o conflito estabelecendo prioridades entre uma infinidade de conflitos potenciais⁶ (SCHATTSCHEIDER, 1966 [1960], p. 66, tradução nossa).

As postulações de Schattschneider permitem a compreensão de que – ao contrário do que Dahl defendia a respeito da política ser feita pelos governos das minorias –, é possível que questões surgidas fora da estrutura governamental também ascendam à agenda (BRASIL, CAPELLA, 2015; DUARTE, 2021). Neste sentido, é no conflito que se abre o espaço para que as questões públicas (*public issues*) possam ser promovidas, suprimidas ou excluídas da agenda governamental e, ainda, esta pode ser construída tanto a partir de questões produzidas dentro da estrutura do governo quanto fora deste espaço. Duarte (2021) complementa que

Os governos não conseguem sozinhos definir problemas, construir alternativas e ao mesmo tempo conduzir o processo de tomada de decisão. Os agentes externos que também conseguem propor alternativas provavelmente também conseguem definir o problema ao mobilizar público e vieses, chamando assim a atenção do governo. Portanto, apesar de ser o governo o detentor do poder de decidir, os agentes externos que têm capacidade para delimitar problemas e propor alternativas tendo uma grande quantidade de cidadãos apoiando esse movimento (pela ampliação do escopo e pela mobilização do viés) gozam de grande poder porque conseguem mobilizar a ação política do governo (DUARTE, 2021, p. 35).

⁶ No original: “There are billions of potential conflicts in any modern society, but only a few become significant. The reduction of the number of conflicts is an essential part of politics. Politics deals with the domination and subordination of conflicts. A democratic society is able to survive because it manages conflict by establishing priorities among a multitude of potential conflicts” (SCHATTSCHEIDER, 1966, p. 66).

Avançando um pouco nos estudos e tendo como plano de fundo as afirmações de Schattschneider no que diz respeito à mobilização da opinião, outros autores que se tornam relevantes para os estudos de agenda são Bachrach e Baratz (1962). Estes pesquisadores criticaram o modelo pluralista, afirmando que os teóricos deste modelo falharam ao restringir suas análises apenas ao exercício do poder em situações concretas, deixando de lado aquelas que se dão indiretamente.

Para os autores, existe na verdade “duas faces do poder”, afirmação cuja explicação é construída a partir de uma crítica dirigida diretamente a Dahl (1957, p. 203, tradução nossa), que defendia que “A tem poder sobre B na medida em que ele pode fazer B fazer algo que B não faria de outra forma⁷”. Segundo Bachrach e Baratz, ao defender que A tem poder sobre B na medida em que o influencia a tomar decisões que não faria sem a interferência de A, Dahl atenta-se apenas para uma face do poder, deixando de considerar a outra face que, segundo os autores, é um elemento fundamental.

É importante lembrar que Dahl defendia que o exercício do poder estava na tomada de decisões no governo das minorias, decisões estas tomadas a partir de situações concretas de disputas, denominadas pelos pluralistas de “decisões políticas-chave”. Tais decisões consideravam apenas as questões surgidas a partir de conflitos visíveis e mensuráveis, tomando como irrelevantes as questões onde não haviam conflitos visíveis. A crítica de Bachrach e Baratz se dá, então, justamente sobre este aspecto. Para eles, não é possível concluir com certeza que situações nas quais não são identificados conflitos aparentes não existem processos de poder importantes (BACHRACH, BARATZ, 2011).

Logo, o poder considerado por Dahl, dentro da perspectiva de mobilização de opinião, ocorre apenas em situações em que é possível expandir o escopo do conflito e, através da mobilização de opinião, capturar a atenção de um grande número de pessoas e de autoridades públicas para dentro da disputa. Esta, para Bachrach e Baratz, é apenas uma face do poder, que consiste no poder coercitivo. A outra face está na chamada “não-decisão” (*non decision-making*). Dada esta afirmação, os autores explicam que se por um lado é possível que A exerça influência sobre B, é possível também que A possa agir de forma a fazer com que B continue fazendo o que este já está fazendo, sem se afetar frente à possível alternativa. Nas palavras dos autores,

⁷ No original: “A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do” (DAHL, 1957, p. 203).

É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afetam B. Mas o poder também é exercido quando A dedica suas energias a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública de apenas aquelas questões que são comparativamente inócuas para A. Na medida em que A consegue fazer isso, B é impedido, para todos os propósitos práticos, de trazer à tona quaisquer questões que possam em sua resolução ser seriamente prejudiciais ao conjunto de preferências de A⁸ (BACHRACH, BARATZ, 1962, p. 948, tradução nossa).

A não-decisão, portanto, é o “processo resultante do bloqueio de acesso ou controle de alternativas submetidas à negociação” (BRASIL, CAPELLA, 2015, p. 46), logo, a outra face consiste no poder de bloqueio.

É importante mencionar, então, segundo Brasil e Capella (2015), que os trabalhos sobre o conflito e o poder, sobretudo com as contribuições de Schattschneider (1966 [1960]) e de Bachrach e Baratz (1962), são considerados como o ponto de partida nos estudos acerca da agenda governamental e, a partir deles podemos encontrar uma das definições de políticas públicas mais conhecidas atualmente, cunhada em 1984 pelo cientista político Thomas R. Dye, em que diz que “política pública é o que os governos escolhem ou não fazer⁹” (DYE, 2013, p. 3, tradução nossa).

2.3 Evolução Teórica da Agenda Governamental

Viu-se nas seções 2.1 e 2.2, que os estudos sobre *agenda-setting* assinalam a existência de três tipos de agenda – a agenda midiática, a agenda da opinião pública e a agenda de políticas públicas –, que estão inseridas dentro um contexto político-democrático. Também, foi possível perceber, de acordo com a evolução teórica dos estudos, que a agenda menos observada pelos estudiosos é a terceira, ou seja, a agenda de políticas públicas, também denominada de agenda governamental.

Como se sabe, o presente estudo visa contribuir com o avanço dos estudos da *policy agenda-setting* e, nesta seção, a fim de complementar os entendimentos até aqui relatados,

⁸ No original: “Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A’s set of preferences” (BACHRACH, BARATZ, 1962, p. 948).

⁹ No original: “public policy is whatever governments choose to do or not to do” (DYE, 2013, p. 3).

abordar-se-ão algumas questões importantes, como a evolução dos estudos nesta área a partir da década de 1970, com as contribuições de Cobb e Elder (1971, 1972, 1983) e Cobb, Ross e Ross (1976) e as metodologias de estudos que favoreceram os avanços dos estudos.

Para tal, parte-se da conceituação do termo “agenda governamental”. De acordo com Kingdon (2013, p. 3), esta agenda pode ser definida como “the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside or government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”. No Brasil, esta definição é traduzida por Capella da seguinte forma: “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção em um determinado momento” (CAPELLA, 2018, p. 29).

Vale pontuar que tais “assuntos”, neste caso, são entendidos na literatura como os problemas públicos. Anderson (2003), em seu livro *Public Policymaking*, dedica-se a discorrer sobre a concepção dos problemas na área das políticas públicas e, para ele, nem todos os problemas são públicos e, ainda, estes não são simples “fatos” da realidade, mas fruto de um processo socialmente construído. Desta forma, o autor define o problema público como uma “condição ou situação que produz necessidades ou descontentamentos entre as pessoas e para o qual a ação governamental é solicitada¹⁰” (ANDERSON, 2003, p. 81, tradução nossa).

Os estudos que visam analisar o processo pelo qual um conjunto de problemas públicos, em um dado momento, passam a receber, ou não, a atenção governamental, passando a integrar sua agenda é chamado, na ciência política de “formação da agenda governamental” ou “*policy agenda-setting*”, em inglês. Como destacado anteriormente, a atenção é um recurso escasso, dada as suas limitações, logo, tal processo envolve uma intensa e constante competição para entrada de problemas na agenda, o que incorre, conseqüentemente, na saída de outras questões em dado momento (CAPELLA, BRASIL, 2019).

Há uma complexa discussão a respeito da formação da agenda governamental, assim como da dificuldade de se estudar agenda, no Brasil e no mundo, cujo início data da década de 1970. O fato é que antes deste período, no que concerne ao campo da Administração Pública, tal processo não considerava a formação da agenda como algo relevante de ser estudado, seja em âmbito nacional ou internacional, de modo que este entendimento só começa a ser alterado quando a Administração Pública passa a ser considerada parte integrante do processo político¹¹.

¹⁰ No original: "For our purposes, a policy problem can be defined as a condition or situation that produces needs or dissatisfaction among people and for which relief or redress by governmental action is sought" (ANDERSON, 2003, p. 81).

¹¹ Esta discussão integra o binômio administração-política. Os principais autores que compõem a discussão são Woodrow Wilson (1887), Herbert Simon (1947) e Dwight Waldo (1946). Wilson acreditava que estes deveriam

Algumas pesquisas, publicadas no início dos anos de 1970, foram extremamente importantes para a mudança desse ideário, como é o caso dos estudos de Cobb e Elder. Tais autores tinham como objetivo tentar compreender como uma agenda de políticas públicas é formada e quais contribuições dos diversos atores envolvidos no processo de produção de políticas são consideradas pelos formuladores de políticas públicas (CAPELLA, BRASIL, 2019).

Em sua forma mais elementar, estamos levantando a questão básica de onde vêm as questões de políticas públicas. Estamos preocupados com a forma como as questões são criadas e por que algumas controvérsias ou questões incipientes chegam a chamar a atenção e preocupação dos tomadores de decisão, enquanto outras falham. Em outras palavras, estamos perguntando o que determina a agenda da controvérsia política dentro de uma comunidade. Como uma agenda é construída (ou seja, como uma questão é colocada nela) e quem participa do processo de construção¹²? (COBB, ELDER, 1971, p. 905, tradução nossa).

Em Cobb e Elder (1971, p. 905, tradução nossa), a agenda é definida como “um conjunto geral de controvérsias que serão vistas como dentro da gama de preocupações legítimas que merecem a atenção da política¹³”. Eles se dedicaram a entender o problema público e, para isso, utilizaram o conceito de mobilização de conflito, proposto por Schattschneider. Tais autores buscaram compreender o porquê de o processo de produção de políticas públicas ser restrito a apenas alguns grupos, considerando que os grupos possuem acesso desigual aos recursos do sistema político e isso limita o leque de questões a serem consideradas pela comunidade política. Tal cenário se dá em razão do fato de a atenção ser um recurso escasso e, em parte, de acordo com Schattschneider, alguns conflitos serem explorados, isto é, transformados em problemas públicos, enquanto outros não, sendo estes deixados de fora do debate político.

A questão crítica é como uma questão ou uma demanda se torna ou deixa de se tornar o foco de preocupação e interesse dentro de uma política. Em outras palavras, como uma questão passa a ser vista como um assunto importante e apropriado de atenção? Como ele chega a comandar uma posição na agenda

ser tratados separadamente: aos políticos cabia o papel de pensar a política e aos administradores, a execução. Já os outros autores tratavam a administração como parte integrante da política e estas, portanto, deveriam ser tratadas conjuntamente.

¹² No original: “In its most elementary form, we are raising the basic question of where public-policy issues come from. We are concerned with how issues are created and why some controversies or incipient issues come to command the attention and concern of decision makers, while others fail. In other words, we are asking what determines the agenda for political controversy within a community. How is an agenda built, (i.e., how is an issue placed on it), and who participates in the process of building it?” (COBB, ELDER, 1971, p. 905).

¹³ No original: “a general set of controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity” (COBB, ELDER, 1971, p. 905).

da controvérsia política legítima ou como é negado esse status¹⁴? (COBB, ELDER, 1971, p. 903-904, tradução nossa).

A fim de entenderem esta questão, os autores sinalizam a existência de dois grupos em disputa pela definição de problemas: os ganhadores e os perdedores. Os primeiros, que possuem posições dominantes, visam reduzir o avanço dos conflitos, enquanto que os segundos, por sua vez, buscam a sua expansão ou politização. E como isto ocorre? Os ganhadores buscam a contenção dos conflitos a partir de diversas ações, que podem, inclusive, envolver a dimensão simbólica para defesa de seus ideários e dissuasão de opiniões contrárias. De outro modo, no que se refere aos perdedores, eles dependem, relativamente, da natureza do problema: o grau de especificidade do problema, o alcance social, a relevância temporal (grau de urgência), o grau de tecnicidade e o nível de precedentes. Assim, quanto mais ambíguo e urgente for o problema e quanto menos técnico e com menores precedentes claros, maiores serão as chances de mobilização da audiência, favorecendo a expansão do conflito.

Sintetizando as preocupações de Cobb e Elder (1971), pode-se dizer que estes autores se preocuparam em analisar a questão da participação política, tendo em vista que, para eles, esta questão se mostrava como uma forte falha da teoria democrática clássica, mais especificamente, da corrente elitista. Embasados em Schattschneider (1966 [1960]), assim como em Bachrach e Baratz (1962), Cobb e Elder (1971) evidenciaram que a essência do conflito político está no escopo da participação e, para eles, qualquer questão/problema sempre irá envolver mais pessoas desinteressadas do que dispostas a agir, logo, os grupos em disputa procurarão ampliar o escopo do conflito, atraindo os que inicialmente pertenciam ao grupo de desinteressados.

Também, pode-se ressaltar que Cobb e Elder (1971), a partir do questionamento colocado acima a respeito de como uma agenda é construída e quem participa do processo de construção¹⁵, analisaram os mecanismos pelos quais os grupos buscam expandir o conflito e a participação política. Com base nos ideários dos autores

Ao focalizar a noção de agenda seria possível desenvolver uma perspectiva dentro da ciência política capaz de explicar como os grupos articulam suas demandas e as transformam em questões que adquirem visibilidade,

¹⁴ No original: "The critical question is how an issue or a demand becomes or fails to become the focus of concern and interest within a polity. In other words, how does an issue come to be viewed as an important and appropriate subject of attention? How does it come to command a position on the agenda of legitimate political controversy or how is it denied that status?" (COBB, ELDER, 1971, p. 903-904).

¹⁵ É importante mencionar que os autores, inicialmente, utilizaram o termo *agenda-building*, que significa literalmente "construção da agenda", mas posteriormente, reconheceram o termo "agenda-setting", que significa "formação da agenda" como o termo mais correto.

reivindicando a ação governamental, processo essencial da democracia (CAPELLA, 2018, p. 37).

A partir destas noções, Cobb e Elder (1972) começaram a realizar os primeiros estudos sistemáticos sobre a formação da agenda governamental e, então, sinalizaram a existência de dois tipos de agenda: a agenda sistêmica (*systemic agenda*) e a agenda institucional (*institutional agenda*).

Segundo os autores, a agenda sistêmica, também conhecida como agenda informal ou pública, “consiste em todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras de atenção pública e como envolvendo assuntos dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente¹⁶” (COBB, ELDER, 1972, p. 85, tradução nossa). Já a agenda institucional, também chamada de agenda formal, agenda de Estado, agenda governamental ou, ainda, de agenda de políticas públicas é definida pelos autores como “aquele conjunto de itens explicitamente para a consideração ativa e séria de tomadores de decisão autorizados¹⁷” (COBB, ELDER, 1972, p. 86, tradução nossa).

Comparando as duas agendas, pode-se dizer que a primeira é a mais ampla e que a segunda, por sua vez, consiste em uma agenda menor, inserida na primeira. Para melhor compreensão, pode-se afirmar que, para os autores, em todas as sociedades existem milhares de questões que os cidadãos consideram como objetos importantes de serem observados pelo governo, entretanto, apenas uma pequena parcela dos problemas inseridos na agenda sistêmica é considerada pelo governo como problemas públicos. Howlett, Ramesh e Perl (2013) defendem que

Somente no momento em que o governo aceitou que se precisa fazer algo a respeito de um problema é que se pode dizer que essa questão passou a integrar a agenda institucional. Essas são questões às quais o governo concordou em dar atenção séria. Em outras palavras, a agenda pública é voltada à *discussão*, enquanto a institucional, à *ação* (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 113, itálicos dos autores).

A partir desta importante diferenciação entre a agenda sistêmica e a institucional, Cobb, Ross e Ross (1976) conseguiram identificar alguns padrões ou modos típicos de se montar a agenda. Analiticamente, eles identificaram três diferentes modelos de construção da agenda que

¹⁶ No original: “consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority” (COBB, ELDER, 1972, p. 85).

¹⁷ No original: “that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers” (COBB, ELDER, 1972, p. 86).

dependiam da variação de quatro grandes características do que eles chamavam de “carreira de emissão” (*issue career*): iniciação, especificação, expansão e entrada (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 127). Mais detalhadamente, eles diziam que, em primeiro lugar, fazia-se a introdução/iniciação das questões, especificavam-se suas soluções, ampliava-se o apoio a elas e, se fossem bem-sucedidas, estas ascenderiam à agenda institucional (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Assim, com base nestas quatro características, os três padrões de construção da agenda, elaborados com base em Cobb e Elder (1972), foram denominados pelos autores de: modelo da iniciação externa (*outside initiative model*), modelo da mobilização (*mobilization model*) e modelo da iniciação interna (*inside initiative model*).

No primeiro, modelo da iniciação externa, as questões nascem em grupos que são externos ao governo e se expandem suficientemente até chegarem, em primeiro lugar, na agenda sistêmica e, depois, na agenda institucional. Aqui, o papel dos grupos sociais é fundamental para a articulação das reivindicações e cobrança de uma resolução por parte do governo. Assim, para que suas questões ascendam à agenda formal, estes grupos podem se utilizar de estratégias como a disputa ou a associação a outros grupos ou do próprio *lobby*, por exemplo, e, caso sejam habilidosos o suficiente, ou tenham os recursos políticos necessários para neutralizar seus oponentes, terão sucesso na entrada de sua reivindicação na agenda. Howlett, Ramesh e Perl (2013) atentam, porém, que “a entrada bem-sucedida na agenda formal não significa, necessariamente, que no final o resultado será uma decisão governamental favorável”, mas sim que isto “significa apenas que o item foi isolado entre muitos outros para uma consideração mais detalhada” (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 114).

Já no segundo modelo, o da mobilização, ocorre algo muito diferente do modelo anterior. Neste, o que se vê são os “tomadores de decisão tentando levar questões da agenda formal para a agenda pública¹⁸” (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 132). Aqui, as questões são colocadas na agenda formal pelos governantes, que podem ou não terem tido um debate prévio a respeito do assunto, sendo que as questões não precisam, neste primeiro momento, ser uma demanda publicamente reconhecida. Após, o que estes tentarão fazer é obter o apoio do público, visto que a implementação bem-sucedida da pauta só ocorrerá mediante a aceitação pública. Para o alcance deste objetivo, os líderes tendem a realizar campanhas e reuniões para atrair a atenção. Nas palavras dos autores,

¹⁸ No original: "decision makers want to move from a formal to a public agenda" (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 132).

O modelo de mobilização descreve o processo de construção da agenda em situações em que os líderes políticos iniciam uma política, mas requerem o apoio da massa pública para sua implementação. O anúncio de um novo programa automaticamente coloca uma questão na agenda formal e, de fato, pode representar também o resultado final da tomada de decisões governamentais. **O problema crucial é deslocar a questão da agenda formal para a agenda pública**¹⁹ (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 135, grifo nosso, tradução nossa).

Já no terceiro e último modelo elaborado pelos autores, o da iniciação interna, as questões nascem de grupos influentes inseridos dentro de órgãos especializados do governo ou de grupos próximos a ele, que tenham acesso aos tomadores de decisão e possuam algum conhecimento técnico ou interesse no assunto. A questão é expandida para os grupos de identificação e atenção, com a finalidade de criar pressão o suficiente sobre os *decision makers* (tomadores de decisão), com o propósito de inserir o item na agenda institucional. Aqui, a questão se restringe à agenda formal e não depende da aceitação pública, seja por questões técnicas ou políticas, de modo que os proponentes tentam, inclusive, impedir que a questão ascenda à agenda informal (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 136).

É importante mencionar que os autores elaboraram estes modelos em busca de tentar relacionar o comportamento dos atores com a natureza do sistema político dos países. Para eles, o *outside initiation model* está mais relacionado a sociedades pluralistas liberais, comuns em democracias liberais, o *mobilization model*, a sociedades com regimes totalitários, com Estados de partido único, e o *inside initiation model* está mais associado a regimes burocráticos autoritários.

Em trabalho posterior, Cobb e Elder (1983), preocupados ainda com a questão de como a agenda é construída e quem participa do seu processo de construção, os autores avançaram no debate acerca da relação entre a opinião pública e a mídia. Assim, buscaram sistematizar como os problemas – imbuídos de valores, símbolos, ideias e soluções –, vão ganhando a atenção dos *decision makers* ao longo do conflito, tendo em vista a existência de três tipos de agenda.

Pode-se afirmar, por fim, que as contribuições de Cobb e Elder (1971, 1972, 1983) e Cobb, Ross e Ross (1976) foram de extrema relevância para o estudo da agenda governamental,

¹⁹ No original: “The mobilization model describes the process of agenda building in situations where political leaders initiate a policy, but require the support of the mass public for its implementation. Announcement of a new program automatically places an issue on the formal agenda, and in fact may represent the end result of governmental decision making as well. The crucial problem is to move the issue from the formal agenda to the public agenda” (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 135).

pois legitimaram o estudo dos processos pré-decisórios. Também, é possível dizer que a partir destes autores, outros estudos fundamentais para o avanço dos estudos da agenda foram desenvolvidos entre as décadas de 1980 e 1990 e são, até os dias atuais, utilizados como métodos importantíssimos para as análises de agendamento.

2.4 Metodologias de estudo da Agenda Governamental: o Modelo dos Múltiplos Fluxos e o Modelo do Equilíbrio Pontuado

Como visto na seção 2.3, Cobb, Elder, Ross e Ross (1971, 1972, 1976, 1983) trouxeram grandes contribuições para a área da agenda e, conforme colocado por Rochefort (2016), os conceitos desenvolvidos por estes pesquisadores foram tão relevantes que, no período seguinte às suas formulações, acabaram sendo amplamente adotados pelos manuais de políticas públicas, visto que colocavam a agenda no centro do processo democrático.

Novos estudos surgiram, dando continuidade às investigações sobre o processo de formação da agenda governamental. Inspiradas nas noções básicas de que a atenção é um recurso escasso, que os governos devem agir de forma a solucionar os problemas públicos e que, portanto, não é possível aos governantes dar a devida atenção a todos os problemas ao mesmo tempo e, muito menos reconhecer a ampla gama de problemas públicos presentes em uma sociedade, as novas investigações tiveram como foco identificar não mais as questões relativas ao conflito e poder, nem mesmo as relações entre agenda governamental e sistêmica, mas sim, os mecanismos de entrada e saída de questões da agenda governamental (CAPELLA, 2012; CAPELLA, BRASIL, 2019; BRASIL, JONES, 2020).

Assim, entre os anos 1980 e 1990, os estudos sobre agenda ganharam uma nova configuração, com o surgimento de teorias e modelos que avançavam conceitual e metodologicamente no que diz respeito ao processo de formação da agenda de políticas públicas, bem como seus processos de mudança. Capella (2005) destaca dois modelos muito relevantes para o estudo da agenda governamental, sendo eles: o Modelo dos Múltiplos Fluxos, criado por John Kingdon, em 1984, e o Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones, em 1993. Tais modelos “são considerados ainda hoje o ‘estado da arte’ da literatura sobre *agenda-setting* no campo de políticas públicas” (CAPELLA, BRASIL, 2019, p. 5). Dada esta afirmação, cabe analisar de forma pormenorizada cada um deles.

Pode-se iniciar, então, com o Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. Este autor, no ano de 1984, publicou um livro denominado *Agendas, Alternatives and Public Policies*, que discorria a respeito da definição e formação da agenda de políticas públicas. Neste livro,

objetivava responder às seguintes questões: Como os assuntos chamam a atenção das autoridades? Como são geradas as alternativas a partir das quais eles escolhem? Como é definida a agenda governamental? e, Por que a hora de uma ideia chega quando ela chega?

De maneira geral, pode-se dizer que em suas análises, Kingdon buscou compreender o motivo pelo qual alguns problemas se tornam tão relevantes para um determinado governo em dado momento, ou ainda, como uma ideia passa a fazer parte do conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, de modo a tornar-se uma política pública. Diante de tal problemática, o autor, considerando que as políticas públicas são constituídas de quatro processos – 1. O estabelecimento de uma agenda de políticas; 2. A especificação de alternativas para os problemas identificados; 3. A escolha das alternativas dentre àquelas sistematizadas; e, 4. A implementação da decisão –, dedica-se a estudar, em seu Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), os dois primeiros, isto é, a formação da agenda e a especificação de alternativas, que são chamados nos estudos das políticas públicas como estágios pré-decisórios (KINGDON, 2013, p. 3).

Antes de explicar com maiores detalhes o modelo do autor, bem como a metodologia elaborada, vale ressaltar um aspecto importante do modelo. Este possui como um de seus pilares fundamentais o Modelo da Lata de Lixo (*Garbage Can Model*), um pressuposto sobre comportamento organizacional e o processo de tomada de decisão elaborado por Cohen, March e Olsen (1972). Este modelo contradiz duas vertentes da tomada de decisão, conhecidas como: o Modelo Racional (*Rational Model*) e o Modelo da Racionalidade Limitada (*Bounded Rationality Model*).

De maneira sintética, pode-se dizer que o Modelo Racional preconizava o tomador de decisão como um indivíduo capaz de tomar decisões ótimas, sempre procurando maximizar suas escolhas, a fim de selecionar a alternativa mais eficiente possível. As decisões, então, seriam fruto de uma sequência definida de ações, como: a identificação do problema, a listagem de todas as estratégias para lidar com o problema, a análise de todas as consequências decorrentes da adoção de cada estratégia possível, a avaliação comparativa de cada um desses conjuntos e, por fim, a escolha da solução mais eficiente (SOBRAL, PECCI, 2008).

Já o Modelo da Racionalidade Limitada, desenvolvido por Simon (1997), vai de encontro ao modelo anterior. Este afirma que os atores agem, sim, de maneira racional, entretanto, de uma maneira limitada, visto que a busca por informação é sempre incompleta e as decisões são tomadas entre opções que não precisam ser necessariamente ótimas, mas boas o suficiente para dada situação. O processo cognitivo das pessoas é limitado assim como o

acesso destas às informações, o tempo que dispõem para analisar um amplo conjunto de possibilidades, e, os recursos disponíveis para a viabilização da melhor alternativa.

Ambas as perspectivas racionalistas focam no processo de escolha individual, sendo provenientes do campo da economia e, portanto, não consideram o processo de tomada de decisão pelos governos, que possuem uma lógica de tomada de decisão coletiva. O Modelo da Lata de Lixo surge como uma alternativa frente a este tipo de situação.

Cohen, March e Olsen (1972, p. 1), ao analisarem organizações onde a tomada de decisão é realizada de maneira coletiva, como universidades, por exemplo, perceberam que estas atuam através do que eles chamam de anarquias organizadas (*organized anarchies*). Estas são descritas pelos autores como “organizações caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologias pouco claras e participação fluida²⁰”.

Quanto às preferências problemáticas (*problematic preferences*), os autores defendem que, individualmente, os participantes dos processos decisórios conseguem estabelecer seus objetivos de maneira clara e consistente, mas que em uma organização isto se torna algo complexo. Nesta última, é difícil imputar um conjunto de preferências à situação de decisão que satisfaça os requisitos de consistência padrão para uma teoria da escolha. A organização opera, então, com base em uma variedade de preferências que são chamadas pelos autores de “preferências inconsistentes e mal definidas”. Assim, os autores veem a organização não como uma estrutura coerente, mas como uma coleção solta de ideias, sendo que esta descobre preferências por meio da ação mais do que age com base em preferências (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972).

No que se refere à segunda característica, a tecnologia pouco clara (*unclear technology*), os autores explicam que, embora a organização consiga sobreviver e até mesmo produzir, seus próprios processos são desconhecidos ou mal compreendidos pelos membros. Assim, em uma organização, o indivíduo pode até conhecer as suas próprias funções, entretanto, o seu entendimento a respeito dos processos mais amplos à organização não é tão claro assim. Esses indivíduos tomam decisões baseados em suas experiências passadas, muitas vezes por meio de procedimentos simples de “tentativa e erro” (*trial-and-error procedures*).

A terceira e última característica, denominada “participação fluida” (*fluid participation*), refere-se à rotatividade dos membros envolvidos no processo decisório. Segundo Cohen, March e Olsen (1972), esta é considerada alta, o que acaba impactando nas

²⁰ No original: "organizations characterized by problematic preferences, unclear technology, and fluid participation" (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, p. 1).

decisões. Assim, os limites da organização são incertos e mutáveis, tendo em vista que o grau de envolvimento dos indivíduos em um determinado processo varia consideravelmente, bem como o tempo e empenho despendidos a certas questões.

Como é possível perceber, os autores evidenciam certo grau de incerteza e ambiguidade ao processo de tomada de decisão nas anarquias organizadas, o que acaba por minar a sequência padronizada de decisões por etapas – identificação do problema, análise das alternativas e decisão – que eram consideradas nos modelos racionais (DUARTE, 2021). Para Cohen, March e Olsen (1972), devido à incerteza e ambiguidade, não há uma sequência exata de etapas de decisão a ser seguida pelos *decision makers*, mas fluxos independentes que ocorrem de forma desordenada. Nas palavras dos autores,

O processo da lata de lixo é aquele em que problemas, soluções e participantes se movem de uma oportunidade de escolha para outra de tal maneira que a natureza da escolha, o tempo que leva e os problemas que ela resolve dependem de um entrelaçamento relativamente complicado de elementos. Estes incluem o mix de escolhas disponíveis a qualquer momento, o mix de problemas que têm acesso à organização, o mix de soluções em busca de problemas e as demandas externas sobre os tomadores de decisão²¹ (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, p. 16, tradução nossa).

Desta forma, os autores defendem que as organizações podem ser vistas como um conjunto de alternativas de solução em busca de problemas, um conjunto de problemas em busca de soluções e um conjunto de tomadores de decisão em busca de trabalho (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, p. 1).

É, então, baseado nas ideias de Cohen, March e Olsen (1972), de anarquias organizadas, a existência de fluxos para a tomada de decisão e a necessária convergência entre eles, que Kingdon desenvolve o seu modelo de análise, denominado Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*). De forma sintética, neste modelo, o autor se propõe a explicar a mudança na agenda governamental a partir da identificação de três fluxos independentes: o fluxo de problemas (*problem stream*); o fluxo de soluções ou fluxo de políticas públicas (*policy stream*); e, o fluxo político (*political stream*). Segundo Kingdon (2013), para que uma mudança ocorra, é necessária a convergência destes três fluxos, em um processo denominado

²¹ No original: “The garbage can process is one in which problems, solutions, and participants move from one choice opportunity to another in such a way that the nature of the choice, the time it takes, and the problems it solves all depend on a relatively complicated intermeshing of elements. These include the mix of choices available at any one time, the mix of problems that have access to the organization, the mix of solutions looking for problems, and the outside demands on the decision makers” (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, p.16).

acoplamento (*coupling*), em momentos de janela de oportunidade (*policy window*), propiciados por empreendedores de políticas (*policy entrepreneur*).

Para explicar melhor a teoria do autor, vale, em primeiro lugar, chamar a atenção para uma importante distinção colocada por John Kingdon. Para ele, existem, na verdade, dois tipos de agenda: a agenda governamental (*governmental agenda*) e a agenda decisória (*decision agenda*). A agenda governamental é “a lista de assuntos que estão chamando a atenção²²”, enquanto a decisória consiste na “lista de assuntos da agenda governamental que estão em um momento de decisão ativa²³” (KINGDON, 2013, p. 4, tradução nossa). Mais especificamente, pode-se dizer que a agenda decisória consiste em um subconjunto da agenda governamental, sendo esta composta por todas as questões que chamam a atenção dos formuladores de políticas, entretanto, devido à grande quantidade de assuntos que podem despertar a atenção governamental, somente alguns assuntos estão prontos para uma decisão ativa por parte do governo e dos atores ligados a ele, ou seja, para serem executados, tornando-se políticas públicas. Estes últimos compõem, então, a agenda decisória.

Segundo Kingdon (2013), esta distinção se faz importante, pois ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Tendo em vista o modelo desenvolvido pelo autor, este argumenta que as mudanças que ocorrem na agenda decisória são resultado da convergência de três fatores: a forma pela qual o problema é percebido (fluxo de problemas), o conjunto de alternativas disponíveis (fluxo de soluções) e as alterações na dinâmica política e da opinião pública (fluxo político), enquanto que as mudanças na agenda governamental são resultado da combinação de apenas dois dos três fluxos: um problema ser percebido (fluxo de problemas) e o momento político ser favorável (fluxo político). Assim, uma política pública só terá início, de fato, quando uma questão de a agenda governamental chegar à agenda decisória.

Agora que já foi possível entender as premissas e definições do modelo, pode-se explicar de maneira mais detalhada como funcionam os três fluxos, o momento em que convergem, no que consistem as janelas de oportunidade, quem são os empreendedores de política e quais são os atores que influenciam no processo de mudanças na agenda governamental.

Recuperando as proposições de Cohen, March e Olsen (1972), o trabalho de Kingdon (2013), ao analisar o governo norte-americano, o caracteriza como uma “anarquia organizada”. Neste, o autor considera três fluxos decisórios, que seguem o seu curso de maneira

²² No original: "the list of subjects that are getting attention" (KINGDON, 2013, p. 4).

²³ No original: "list of subjects within the governmental agenda that are up for an active decision" (KINGDON, 2013, p. 4).

independente: o fluxo de problemas (*problems stream*), o fluxo de políticas públicas ou fluxo de soluções (*policies stream*) e o fluxo político (*political stream*).

No primeiro fluxo, o autor faz uma importante diferenciação entre condição e problema. Para ele, uma condição só se tornará um problema quando os formuladores de políticas acreditarem que devem fazer algo a respeito (KINGDON, 2013, p. 114). Neste fluxo, então, estão dispostas as questões reconhecidas como problemas que passam a concentrar a atenção governamental. Mas como isso ocorre? O autor defende que, dada a quantidade de problemas e as limitações para solucioná-los, os formuladores de políticas precisam tomar decisões. Estas decisões são reflexo da forma como eles percebem e interpretam as condições e de como as condições são definidas como problemas²⁴ (KINGDON, 2013, p. 110).

De acordo com Kingdon, as condições são transformadas em problemas, chamando a atenção dos tomadores de decisão, a partir de três mecanismos básicos: indicadores; eventos focalizadores, e, *feedback*, ou no original, “indicators, focusing events, and feedback” (KINGDON, 2013, p. 113). Os indicadores são usados para avaliar, segundo Kingdon, a magnitude e a mudança em um problema. Ainda a este respeito “há várias organizações governamentais e não-governamentais monitorando de forma mais ou menos sistemática vários indicadores nas mais diversas áreas” (CALMON, COSTA, 2007, p. 7). É importante destacar, porém, que não são os indicadores em si que determinam a existência de um problema, mas sim a interpretação que se faz sobre eles. Ou seja, “sua interpretação dos indicadores acaba sendo um processo mais complicado do que uma avaliação direta dos fatos²⁵” (KINGDON, 2013, p. 113, tradução nossa).

No que diz respeito ao segundo mecanismo, denominado “eventos focalizadores” (*focusing events*), pode-se afirmar que somente o uso de indicadores não é suficiente para chamar a atenção dos tomadores de decisão. Desse modo, eventos de grande magnitude, como desastres e crises, ou até mesmo experiências pessoais e símbolos, acabam por possibilitar a captura da atenção a um determinado assunto. No entanto, apesar destes mecanismos serem importantes, “precisam de acompanhamento na forma de percepções preexistentes que reforcem indicadores mais firmes ou combinações com outros eventos semelhantes²⁶” (KINGDON, 2013, p. 113, tradução nossa).

²⁴ No original: "How do conditions come to be defined as problems? Values, comparisons, and categories contribute to the translation" (KINGDON, 2013, p. 110).

²⁵ No original: "their interpretation of indicators turns out to be a process more complicated than a straightforward assessment of the facts" (KINGDON, 2013, p. 113).

²⁶ No original: "need accompaniment in the form of preexisting perceptions which they reinforce, firmer indicators, or combinations with other such events" (KINGDON, 2013, p. 113).

Já o terceiro mecanismo – *feedback* –, representa as informações obtidas a respeito da ação governamental. Assim, através de canais de monitoramento, das reclamações recebidas e de experiências pessoais, os tomadores de decisão obtêm informações que os auxiliam na realização de modificações necessárias na agenda governamental. É por meio do *feedback*, que é possível identificar se o desempenho da ação governamental está de acordo com as intenções estabelecidas pelos legisladores ou administradores superiores, se há falhas no cumprimento de metas estabelecidas, ou se estão ocorrendo consequências imprevistas pelos formuladores das políticas (CALMON, COSTA, 2007; KINGDON, 2013).

O autor chama a atenção para outra questão relevante neste fluxo: assim como um problema pode surgir na agenda, ele também pode desaparecer. Isto ocorre por vários motivos, sendo alguns deles descritos na passagem a seguir:

Assim como um problema pode surgir em uma agenda, ele também pode desaparecer de vista. O governo pode resolver o problema, pode até resolvê-lo de certa forma. Se houver uma falha em resolver o problema, o resultado pode ser frustração e uma mudança para algo mais tratável. Os problemas também podem desaparecer simplesmente porque sua taxa de crescimento se estabiliza, porque as pessoas se acostumam com a condição ou porque a atenção é um modismo²⁷ (KINGDON, 2013, p. 113, tradução nossa).

Analisando o segundo fluxo, denominado de “fluxo de soluções”, “fluxo de alternativas”, ou ainda, “fluxo de políticas públicas”, pode-se dizer que este é composto por propostas de soluções aos problemas. Neste fluxo, Kingdon (2013) se utiliza da expressão “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*), um termo emprestado da área da biologia, para explicar sobre o processo de seleção das ideias, elaboradas a partir das chamadas “comunidades de políticas públicas” (*policy communities*).

Segundo Kingdon (2013), tais comunidades são compostas por especialistas de determinadas áreas políticas – como por exemplo, da saúde, habitação, proteção ambiental ou justiça criminal –, bem como acadêmicos, burocratas, pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, analistas de grupos de interesse, entre outros. Estes especialistas, como pode-se observar, podem estar espalhados tanto dentro quanto fora do governo e apresentam em comum certas preocupações com problemas políticos. Assim, especialistas de determinada área, como os da comunidade da saúde, por exemplo, estabelecem interações entre si e, a partir destas

²⁷ No original: "Just as a problem can rise on an agenda, it can also fade from view. Government may address the problem, may even solve it after a fashion. If there is a failure to address the problem, the result may be frustration and a turn to something more tractable. Problems may also fade simply because their growth rate levels off, because people become used to the condition, or because attention is faddish" (KINGDON, 2013, p. 113).

relações, acabam por conhecer as ideias, projetos e pesquisas uns dos outros, bem como projeções futuras e propostas mais específicas, dominando assim, os assuntos que circulam em sua comunidade.

Para este estudioso, as “ideias flutuam em tais comunidades” (KINGDON, 2013, p. 117), logo, os especialistas conseguem experimentar suas ideias em outros, seja em um almoço, em artigos publicados, em jornais em circulação, realizando audiências, apresentando testemunhos, ou mesmo, redigindo e formulando propostas legislativas. Todo este processo, geralmente, leva anos para se formar, e pode acabar se configurando como algo interminável.

A este respeito, também pode-se destacar o processo de difusão das ideias que, segundo Kingdon (2013), não se dá de forma automática, visto que sociedades bem estruturadas tendem a resistir à novas ideias, logo, tal processo se caracteriza por apresentar indivíduos procuram evidenciar suas ideias em diferentes ambientes, buscando construir uma aceitação por parte do público e, ainda, sensibilizar a comunidade de políticas públicas. Este processo é chamado de “amaciamiento” (*soften up*) e, sem ele, o autor defende que não é possível que propostas sejam seriamente consideradas, tendo em vista que é a partir dele que ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), onde as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos (CAPELLA, 2005; KINGDON, 2013).

Diante deste entendimento, o processo de geração de alternativas e propostas se assemelha ao de seleção natural biológica. De acordo com este processo, as moléculas flutuam no chamado “caldo primordial”, sendo que algumas delas permanecem intactas, outras se confrontam, colidindo umas com as outras, e se combinam a novas moléculas de maneiras diferentes e outras são descartadas. Ao empregar tais noções no processo de seleção de políticas, pode-se sugerir que as ideias circulam dentro do “caldo primordial de políticas”, de modo que algumas permanecem intactas, outras se confrontam, gerando novas propostas e, outras, são rejeitadas. Neste processo, Kingdon (2013) informa que algumas ideias são levadas mais a sério que outras, sendo que as ideias que sobrevivem ao processo e prosperam, costumam atender a alguns critérios em comum, como o da viabilidade técnica, custos toleráveis, valores compartilhados e a aceitação da opinião pública e dos tomadores de decisão. Ao final deste processo, “partindo de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do ‘caldo primordial de políticas’, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório” (CAPELLA, 2005, p. 6).

Quanto ao último fluxo, o chamado “fluxo político”, é possível apontar que ele diz respeito às eleições, partidos políticos, forças políticas organizadas e à disposição nacional. Tal fluxo tem grande importância no processo de formação da agenda, pois seus atores podem tanto

incluir itens na agenda de políticas, quanto tirar o foco de determinadas questões (CALMON, COSTA, 2007, p. 10). O fluxo político é composto por três elementos que impactam na formação da agenda governamental: o chamado “humor nacional” (*national mood*), as forças políticas organizadas (*organized political forces*) e as mudanças dentro da estrutura governamental (*turnover*).

O humor nacional (*national mood*), também chamado de “clima do país” ou “disposição nacional”, diz respeito à maneira como as pessoas estão pensando, sendo caracterizado como uma “situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante um determinado período de tempo” (CAPELLA, 2005, p. 8). Segundo Kingdon (2013), em uma nação, um grande número de pessoas costuma seguir uma linha comum de pensamento, mas o fato é que, de tempos em tempos, tal humor nacional pode mudar e essas alterações de humor podem impactar significativamente na formação da agenda de políticas públicas e nos resultados das políticas. É importante pontuar, entretanto, que é muito difícil de medir o humor nacional, o que resulta na construção de uma percepção baseada em dados de diversas fontes (CALMON, COSTA, 2007).

No que diz respeito às forças políticas organizadas (*organized political forces*), estas são compostas, principalmente, por grupos de pressão (ou ainda, por grupos de interesse). Estes grupos podem realizar campanhas, por exemplo, apoiando determinada questão, a fim de exercerem pressão sobre os tomadores de decisão, fazendo com que o problema defendido adentre para a agenda governamental.

Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda (CAPELLA, 2005, p. 9).

Quanto ao terceiro item, o *turnover*, este é composto por acontecimentos dentro do próprio governo (KINGDON, 2013, p. 153). Neste caso, o autor indica que as mudanças dos ocupantes de cargos em posições estratégicas dentro da estrutura governamental – como cargos ligados ao Poder Executivo ou Legislativo, como lideranças do Congresso ou até mesmo burocratas – podem trazer alterações marcantes para a agenda de políticas públicas, fazendo com que algumas questões sejam colocadas entre as preocupações dos participantes do processo, bem como outras sejam bloqueadas. Aqui, também, o autor menciona a questão da

jurisdição de uma questão. Se a jurisdição mudar de mãos, tornando-se competência de outra organização, por exemplo, isto pode afetar a forma como determinado assunto é tratado.

Esses três fluxos – o de problemas, o de soluções e o político –, tais como os fluxos de Cohen, March e Olsen (1972), no Modelo *Garbage Can*, atuam de forma independente. Porém, é possível dizer que, em certos momentos críticos, tais fluxos podem convergir, criando uma possibilidade de mudança na agenda. Neste momento, “soluções juntam-se a problemas e ambos se unem às forças políticas favoráveis” (KINGDON, 2013, p. 194). Este cenário, chamado pelo autor de “acoplamento” (coupling), é mais provável quando uma janela de oportunidades (*policy window*) está aberta.

Segundo o autor, pode-se definir a *policy window* como “uma oportunidade para os defensores de propostas pressionarem suas soluções favoritas ou chamarem a atenção para seus problemas especiais²⁸” (KINGDON, 2013, p. 165, tradução nossa). As janelas são abertas, geralmente, devido a aparência de problemas convincentes, ou ainda, por acontecimentos na corrente política. Dentre os “*advocates of proposals*” ou “defensores de propostas”, que estão dispostos dentro do fluxo de soluções, tem-se um agente fundamental para o processo de acoplamento dos fluxos, conhecido como o “empreendedor de políticas públicas” (*policy entrepreneur*). Os empreendedores são definidos pelo autor como “defensores que estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de ganhos futuros antecipados na forma de benefícios materiais, intencionais ou solidários²⁹” (KINGDON, 2013, p. 179, tradução nossa).

O papel dos empresários, então, é o de defender a sua alternativa de solução, mantendo a sua proposta sempre pronta, à espera de duas possibilidades: que um problema favorável surja, a fim de que possa anexar a sua solução defendida; ou que haja algum desenvolvimento na corrente política, como uma mudança de administração, por exemplo, que forneça um clima receptivo para a sua proposta. Os empresários devem, também, manter-se sempre atentos, visto que a abertura de janelas de oportunidades pode ser tanto previsível quanto imprevisível. Algo importante a se acrescentar, é que as janelas se fecham rapidamente, logo, “a oportunidade vem, mas ela passa”. Desse modo, se uma chance for perdida, outra chance deve ser aguardada. Diante do exposto, a figura do *policy entrepreneur* é muito importante, pois ele está sempre

²⁸ No original: “an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems” (KINGDON, 2013, p. 165).

²⁹ No original: “advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits” (KINGDON, 2013, p. 179).

atento ao momento da oportunidade de mudança e age no sentido de reunir os três fluxos, facilitando, assim, que uma questão entre para a agenda.

Os argumentos apresentados mostram que algumas questões são bem-sucedidas em seu caminho até a agenda governamental devido ao encontro de dois fluxos, o de problemas e o político e, ainda, que a probabilidade de um item aparecer na agenda decisória aumenta drasticamente se os três fluxos estiverem acoplados em um único “pacote” (KINGDON, 2013, p. 194). Também, foi possível entender que algumas soluções recebem maior atenção do que outras devido ao processo de difusão de alternativas/soluções e o processo de *soften up* das ideias dentro das comunidades políticas, junto ao público em geral. Há, ainda, um outro fator que auxilia na chegada de uma questão à agenda e para o processo de construção de soluções: os atores envolvidos nesse processo (CAPELLA, 2005).

Há dois grupos de atores que influenciam na definição das duas agendas observadas até aqui, são eles: os atores visíveis (*visible clusters of actors*) e os atores invisíveis (*hidden clusters of actors*). Os atores visíveis – “o presidente e seus indicados de alto nível, membros proeminentes do Congresso, a mídia e atores relacionados às eleições, como partidos políticos e ativistas³⁰” (KINGDON, 2013, p. 199, tradução nossa) – impactam diretamente na definição da agenda governamental, enquanto os invisíveis – “especialistas acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso³¹” (KINGDON, 2013, p. 199, tradução nossa) – impactam na definição das alternativas, ou seja, na agenda decisória. Esses grupos de atores, juntos, formam as comunidades nas quais as ideias são geradas e colocadas em circulação.

Quanto ao grupo de atores visíveis, pode-se iniciar a caracterização com o grupo de atores governamentais ligados à chamada “administração”. Este é composto pelo presidente e seus indicados. O presidente, segundo Kingdon (2013), é o ator mais influente na definição da agenda, pois, além de sua unicidade no Poder Executivo, possui recursos institucionais poderosos, como o poder de veto e o de fazer indicações, bem como uma grande visibilidade pública. Apesar disso, o presidente não tem controle sobre as alternativas consideradas, pois estas estão nas mãos dos especialistas, logo, este não tem como determinar o resultado de uma política. Já os indicados do presidente – como ministros e secretários executivos de ministérios – também são importantes, pois além de poderem inserir novas questões na agenda, também atuam como difusores de ideias já existentes.

³⁰ No original: “the president and his high-level appointees, prominent members of Congress, the media, and such elections-related actors as political parties and campaigners” (KINGDON, 2013, p. 199).

³¹ No original: “academic specialists, career bureaucrats, and congressional staffers” (KINGDON, 2013, p. 199).

Outro grupo de atores relevantes são os ligados ao Poder Legislativo, como senadores, deputados e seus assessores. Estes atores conseguem exercer grande influência sobre a agenda e, ainda, gerar novas alternativas. Isto porque possuem alguns recursos importantes, como a autoridade legal para produzir leis e, assim gerar mudanças. Estes atores, assim como o presidente, possuem certa visibilidade pública, pois são constantemente expostos diante da mídia, do público e de outros grupos influentes, ao realizarem discursos e emitirem documentos. Tais atores possuem maior estabilidade nos cargos em comparação com alguns membros do Poder Executivo – como burocratas de alto escalão governamental e ministros, por exemplo –, logo, essa menor rotatividade pode ser um ponto a seu favor (KINGDON, 2013).

Kingdon (2013) aponta como um terceiro grupos de atores influentes no processo de definição da agenda, os participantes do processo eleitoral, como os partidos políticos e os ativistas (*campaigners*). Os partidos, através de seus programas de governo, ou do grau de influência que o seu representante no Congresso possui, podem chamar a atenção para uma determinada questão. Já os *campaigners* conseguem exercer influência a partir da formação de coalizões. É importante observar, porém, que nem os programas nem as coalizões são suficientes para garantir que mudanças sejam realizadas. Isto só estará assegurado caso o partido, ao ganhar as eleições, eleve as questões defendidas à agenda.

Outro grupo influente a ser mencionado são os grupos de interesse. Estes grupos, que podem ser de diversos tipos – como empresas e indústrias, profissionais, trabalhadores, grupos de interesse público e funcionários governamentais como lobistas (KINGDON, 2013, p. 47) –, conseguem impactar a definição da agenda tanto de forma positiva, ao influenciar mudanças, quanto de forma negativa, ao restringir as ações, porém, eles sozinhos não conseguem promover alterações, sendo que estas dependerão de um conjunto de fatores, envolvendo outros grupos de atores.

Por fim, o último ator visível indicado por Kingdon (2013) é a mídia. Esta, segundo o autor, não possui tanta influência direta sobre a definição da agenda, visto que divulga questões apenas depois da agenda ter sido formada e, ainda, não se detém na mesma questão por muito tempo, tendo em vista que sempre seleciona as notícias mais interessantes para a publicação. Esta, porém, é importante, pois pode promover a circulação de ideias dentro das *policy communities* ou ainda exercer um efeito indireto sobre os participantes do processo decisório, ao reprovar, por exemplo, determinada questão, desestimulando os atores que detém efetivamente o poder de promover mudanças.

Quanto aos atores invisíveis, ou seja, aqueles que podem influenciar na geração de alternativas e soluções, pode-se apontar os servidores públicos. Estes, que podem ser os

burocratas de carreira, por exemplo, possuem todo o conhecimento técnico e administrativo referente a um dado Ministério ou assunto. Eles são os responsáveis por elaborar soluções para determinada política pública, sendo que muitos desenvolvem, ao longo do tempo, suas próprias propostas de soluções e esperam por uma oportunidade de apresentá-las (CAPELLA, 2005; KINGDON, 2013).

O outro grupo influente é composto por acadêmicos, pesquisadores e consultores. Estes afetam mais as direções de longo prazo do que as de curto prazo, sendo que as pesquisas, conhecimentos e ideias são geradas e disseminadas dentro da comunidade acadêmica. Se em um determinado momento alguma destas pesquisas despertar a atenção de atores visíveis, seu proponente pode ser convidado a opinar em comissões especiais no Congresso, por exemplo, fazendo com que sua alternativa seja considerada. Outros atores que também podem contribuir para a geração de alternativas, através do desenvolvimento de estudos, são os assessores parlamentares, os assessores presidenciais e, ainda, os analistas de grupos de interesse.

Explicados os fluxos, a sua convergência e os atores deste processo, pode-se observar algumas questões metodológicas referentes ao modelo de Kingdon. Como visto no início desta seção, o autor trouxe, com a sua pesquisa, contribuições tanto teóricas quanto empíricas. Já foi tratado, nos parágrafos anteriores, sobre suas contribuições teóricas, logo, cabe mencionar, mesmo que brevemente, alguns procedimentos teóricos referentes a seu trabalho.

Segundo Calmon e Costa (2007), com o intuito de examinar os processos de reconhecimento dos problemas, como e quando passam a despertar a atenção dos atores governamentais e quando passam a ser incorporados na agenda, Kingdon se valeu de uma ampla pesquisa empírica, realizando entrevistas com 247 oficiais do governo, políticos e ativistas políticos das áreas de transporte e saúde dos Estados Unidos, no período de 1976 e 1979. Também, a fim de complementar suas pesquisas, o autor analisou 23 estudos de casos envolvendo decisões nas áreas indicadas acima.

No que diz respeito à metodologia, tal modelo consiste na análise documental de materiais obtidos por meio de entrevistas, estudos de caso e acervos públicos, com o objetivo de medir a frequência com que determinado assunto constava na agenda. Para tal, Kingdon criou códigos com temas-chave de políticas públicas, sistematizou cada documento analisado de acordo com os códigos criados, no intuito de estabelecer comparações posteriores. Tal método se destacou ao utilizar instrumentos simples e flexíveis, que poderiam ser usados universalmente e proporcionar explicações relevantes sobre o processo de políticas públicas (CAPELLA, BRASIL, 2019).

Também, vale acrescentar que, antes de Kingdon, constatações como as de Dearing e Rogers (1996) “as mensurações da agenda de políticas públicas variam muito mais de estudo para estudo do que as mensurações da agenda da mídia ou da agenda pública, que são bastante padronizadas³²” eram comuns de serem identificadas entre os trabalhos científicos (DEARING, ROGERS, 1996, p. 18, tradução nossa). Logo, pode-se afirmar que, para além das contribuições teóricas, as contribuições metodológicas do autor foram essenciais para a promoção de uma certa padronização nos estudos de agenda governamental e, assim, para a promoção de avanços neste tipo de estudos.

Explicado o Modelo dos Múltiplos Fluxos, pode-se partir para o entendimento do outro modelo citado no início desta seção, denominado Modelo do Equilíbrio Pontuado, ou ainda, Teoria do Equilíbrio Pontuado, cujo termo em inglês é *Punctuated Equilibrium Theory* (PET). Ela foi desenvolvida no livro *Agendas and Instability in American Politics*, publicado originalmente em 1993, pelos estudiosos Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones.

No livro, a partir da investigação de algumas políticas públicas – como energia nuclear, pesticidas, abuso de drogas e álcool, fumo e tabaco, segurança automobilística, política urbana e abuso infantil – desenvolvidas dentro do sistema político dos Estados Unidos, os autores buscaram entender o processo de formação da agenda governamental e de mudanças nas políticas, defendendo a tese da existência, nesses sistemas, de longos períodos de estabilidade pontuados por momentos de mudanças rápidas e profundas (BAUMGARTNER, JONES, 2010).

Para estes estudiosos, algumas teorias desenvolvidas entre as décadas de 1950 e 1960 trouxeram contribuições importantes para o entendimento dos períodos de estabilidade nas políticas públicas, como o modelo incremental, que defendia que as mudanças nas políticas ocorriam por meio de ajustes, atualizações e pequenas correções normativas, provocando mudanças lentas e graduais (LINDBLOM, 1959). Porém, estas teorias falhavam ao não considerar momentos em que mudanças significativas ocorriam de maneira abrupta e imprevisível. Logo, a Teoria do Equilíbrio Pontuado se propôs a estudar justamente isto: tanto os períodos de estabilidade no processo de formulação das políticas, quanto os de rápida mudança.

Diferentemente de Kingdon, Baumgartner e Jones (2010) entendiam que o conceito de Racionalidade Limitada, desenvolvido por Herbert Simon, era apropriado para explicar tanto

³² No original: “measures of the policy agenda vary from study to study much more than do measures of the media agenda or of the public agenda, which are fairly standard” (DEARING, ROGERS, 1996, p. 18).

os momentos de estabilidade quanto os de mudanças no processo de formulação das políticas, sendo considerado um dos pontos centrais da teoria. Como mencionado anteriormente, o modelo de Baumgartner e Jones (2010) visava explicar o modo como os tomadores de decisão e as organizações operam. Assim, dentro da lógica da racionalidade limitada, tanto as instituições como os seres humanos, devido às limitações de ordem cognitiva, emocional e informacional, não são capazes de considerar todos os problemas e suas respectivas soluções ao mesmo tempo, logo, a busca por informação é sempre incompleta e as decisões tomadas não são, necessariamente, ótimas, mas sim boas o suficiente. Para os autores, esta lógica do poder de processamento e da atenção limitada é fundamental para entender como ocorre o processo de tomada de decisão e a maneira pela qual as mudanças ocorrem, pois, os princípios desta teoria, baseados na incerteza e na informação imperfeita, ajudam a explicar tanto os momentos de incrementalismo e estabilidade, quanto os de grandes mudanças.

No que tange ao incrementalismo, pode-se dizer que tal modelo foi desenvolvido por Charles Lindblom, no final da década de 1950. Neste modelo, Lindblom (1959), ao aplicar o conceito da racionalidade limitada ao estudo das políticas públicas, descobriu que os tomadores de decisão: não analisavam anualmente todo o conjunto de políticas existentes e propostas; não identificavam os objetivos societários para adequar as políticas a tais objetivos; não pesquisavam custos e benefícios das propostas alternativas voltadas aos objetivos; e, não escalonavam as preferências em relação à cada alternativa política com base nas informações relevantes, tudo isto devido a restrições de tempo, informação imperfeita e incerteza quanto aos custos das operações. Nesta perspectiva, as organizações, tidas como anarquias organizadas, adotariam estratégias mais simplificadas de atuação, provocando mudanças mais discretas e graduais, em um longo espaço de tempo.

E, como estas estratégias mais simplificadas são elaboradas? O autor explica que os tomadores de decisão, dentro das organizações, adotam como ponto de partida as políticas que estão em vigor dentro de programas e projetos governamentais. Depois, eles destinam sua atenção para as políticas, com vistas a elaborar acréscimos, decréscimos ou modificações nas políticas existentes. Os formuladores aceitam a legitimidade das políticas já estabelecidas, concordando em dar continuidade ou realizar pequenas mudanças pontuais. Neste processo, a manutenção do *status quo* é fundamental, logo, as mudanças acontecem pouco a pouco, sendo que mudanças maiores são o resultado da somatória das pequenas mudanças. Esta teoria, como é possível perceber, não se preocupa em tentar explicar a ocorrência de mudanças repentinas e em grande escala (LINDBLOM, 1959; BRASIL, 2017).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) se propõe a integrar a lógica do incrementalismo, em que as mudanças ocorrem de forma gradual e incremental, com algo que pudesse explicar os momentos de grandes e impactantes mudanças. Segundo Brasil (2017), as teorias de *agenda-setting*, como por exemplo o Modelo dos Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon, em 1984, ajudaram a entender este outro lado da moeda, ou seja, os processos de mudanças de natureza fluida e independente. A PET, portanto, reúne tanto os entendimentos que explicam os momentos de estabilidade, quanto os de rápidas, pontuais e grandes mudanças, em uma mesma abordagem teórica.

Para elaboração de sua teoria, Baumgartner e Jones (2010) buscaram estabelecer uma dinâmica em torno de ideias e instituições, ao definirem alguns conceitos como o monopólio de política (*policy monopoly*), a imagem de política (*policy image*), e a arena política (*policy venue*). Estes termos estão relacionados tanto aos períodos de estabilidade quanto de mudanças, e intimamente ligados aos conceitos de subsistemas e macrossistemas, logo, é importante descrevê-los. Como dito anteriormente, Baumgartner e Jones (2010) dedicaram-se a analisar o sistema político americano, que é composto pela reunião de distintos subsistemas de políticas (*policy subsystems*) e, ainda, de macrossistemas.

Um subsistema consiste em um grupo de atores – como políticos, burocratas, especialistas em políticas, lobistas, entre outros –, que concentram a sua atenção em uma política pública específica. Como visto em Kingdon, no debate acerca das *policy communities*, tais comunidades são compostas por pequenos grupos de interesse, que compartilham a mesma ideia sobre problemas e soluções. Desta maneira, nos subsistemas, as mudanças ocorrem de forma lenta e incremental, justamente pela aproximação dos interesses e ideais dos atores envolvidos que, na maioria das vezes, compartilham a mesma visão sobre determinadas questões. De acordo com Brasil (2017, p. 101), os “subsistemas seriam comunidades seguras que ao restringirem o acesso, restringem também o aparecimento de novas questões ou de novas percepções de um dado problema”.

No que se refere ao macrossistema, este é composto por atores mais abrangentes como presidentes, primeiros-ministros, líderes de partidos políticos e a mídia. O macrossistema – diferentemente do subsistema, que tem o poder de restringir o acesso e a participação de atores a novas percepções –, é o ambiente propício para o surgimento de novas questões. Assim, os atores pertencentes ao macrossistema conseguem mudar o foco da atenção nos sistemas políticos para temas considerados fonte de grandes mudanças (pontuações). É possível dizer, portanto, que quando um determinado assunto extrapola a arena dos subsistemas e das

comunidades de políticas, aparecendo entre os itens de atenção do macrossistema, o tema acaba ficando mais exposto à mídia e à sociedade como um todo (DUARTE, 2021; BRASIL, 2017).

De forma complementar é possível sugerir que os sistemas políticos, assim como os humanos, não podem considerar, simultaneamente, todas as questões que enfrentam, logo, os subsistemas permitem que ocorra uma forma de processamento paralelo (*parallel processing*), ou seja, estes consentem que milhares de questões sejam consideradas simultaneamente dentro de suas respectivas comunidades de especialistas (TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 1999, p. 158). Pode-se mencionar que, diferentemente dos subsistemas, o macrossistema não consegue realizar o processamento múltiplo de informações, logo, a forma de processamento que ocorre passa a ser a serial (*serial processing*), ou seja, as questões são observadas uma a uma.

A partir desta explicação, pode-se perceber que os subsistemas são os responsáveis pela estabilidade das políticas, sendo que, quando as questões de tais subsistemas extrapolam e vão parar no macrossistema, as políticas mudam drasticamente. Outra questão a se observar é que, quando uma questão passa dos subsistemas para o macrossistema, há uma alteração na forma como as informações são processadas, isto é, elas passam a ser observadas de maneira serial. A este respeito é importante considerar que

Diversas são as formas pelas quais um tema escapa dos limites dos subsistemas e ascendem diretamente ao macrossistema. A mudança partidário-ideológica de uma sociedade política após a eleição de um novo presidente pode ser um desses motivos (como já apontado por Kingdon sobre o "*Turnover*") ou um evento focal (BIRKLAND, 2007), como a ruptura de uma barragem de forma inesperada trazendo problemas relacionados às mais diversas áreas, como a produção de energia, saúde pública, questões ambientais, entre outras. A emergência de alguns temas, ou a amplitude de mudanças estruturais no sistema político são exemplos de casos em que o processamento das questões nos macrossistemas, onde os mecanismos de freios e de restrição ao acesso são menores, produz um *burst* de atenção sobre o assunto, gerando cobranças de rápidas e imediatas respostas dos governantes. O rápido acesso de uma questão ao macrossistema é identificado por Baumgartner e Jones (1993) como sendo o momento em que as maiores mudanças numa política tendem a ocorrer (BRASIL, 2017, p. 102).

Tudo isto possui uma forte relação com o conceito de *policy image*, que será tratado mais à frente. Contudo, faz-se necessária a explicação sobre os *policy monopolies*. Segundo Baumgartner e Jones (2010), os *policy monopolies* consistem em “arranjos estruturais que são

apoiados por ideias poderosas³³” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 29, tradução nossa) e complementam, ainda, que “todo interesse, todo grupo, todo empreendedor de políticas tem um interesse primordial em estabelecer um monopólio – um monopólio sobre entendimentos políticos sobre a política de interesse e um arranjo institucional que reforce esse entendimento³⁴” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 33, tradução nossa).

Em outras palavras, pode-se dizer que os monopólios políticos, portanto, ocorrem quando os subsistemas são ocupados por um único entendimento sobre determinada questão ou, ainda, por um único interesse. Isto, segundo os autores, promove a estabilidade das políticas dentro dos subsistemas, que são controlados por um pequeno grupo de especialistas, mantendo a lógica das mudanças de forma lenta e incremental. Os monopólios ainda são reforçados por arranjos institucionais, que possibilitam restringir o acesso de atores, mantendo o processo decisório limitado a um grupo pequeno de pessoas.

Viu-se, que por um lado, os monopólios funcionam de forma a afirmar o incrementalismo, promovendo certa estabilidade das políticas públicas. Baumgartner e Jones (2010) consideram que se ocorrer a quebra de um monopólio, isso propiciará uma instabilidade e a ruptura do incrementalismo, fazendo com que a forma como uma questão é compreendida, mude. Esta questão da compreensão de um problema é central nos estudos dos autores, que atribuem ao papel das ideias, informações, entendimentos, valores e símbolos o conceito de *policy image*. Mais especificamente, a *policy image*, ou “imagem da política”, consiste em “como uma política pública é compreendida e discutida³⁵” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 55, tradução nossa). Para estes pesquisadores, a imagem da política, para além da compreensão do problema e de sua solução, é composta por um tom (*tone*), que consiste em um parecer positivo ou negativo com relação a um problema específico, sendo sensível a forma como os atores o entendem e como a mídia reporta tal problema.

Diante de tais afirmações, é possível compreender, portanto, a razão pela qual os autores afirmam que para que uma política se modifique – através de mudanças na percepção das questões, eventos focalizadores, alteração da opinião pública, entre outros – é preciso que ocorra uma quebra do monopólio que detém o controle da imagem, ou seja, é necessário que a imagem mude. Assim, quando um subsistema que domina certo monopólio perde o controle

³³ No original: “structural arrangements that are supported by powerful ideias” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 29).

³⁴ No original: “every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 33).

³⁵ No original: “how a policy is understood and discussed” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 55).

sobre a imagem, ele perde também a configuração monopolista sobre a política, fazendo com que diferentes grupos, antes excluídos deste processo, acessem esta questão através da extrapolação da imagem para o macrossistema. Desta forma, quando uma questão é levada ao macrossistema, abre-se uma possibilidade de espaço na agenda governamental, visto que a produção de uma política não está mais restrita a um grupo pequeno de especialistas, mas a diferentes grupos de atores mais amplos (BAUMGARTNER, JONES, 2010; DUARTE, 2021; BRASIL, 2017).

Existe outra forma de quebra do monopólio e ela se dá por meio da arena institucional. Tal quebra ocorre quando os atores que não conseguem mudar a imagem da política, acessando o subsistema, o fazem por meio da mudança da arena institucional que construiu aquela imagem. A arena institucional ou os locais da política (*policy venues*) consistem em “locais institucionais onde as decisões oficiais são tomadas sobre um determinado assunto³⁶” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 63, tradução nossa). Estes podem ser “monopolistas ou compartilhados, ou seja, uma única questão pode estar simultaneamente sujeita à jurisdição de várias instituições, ou pode estar no domínio de apenas um conjunto de instituições³⁷” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 61, tradução nossa). Quando ocorre a mudança de local da política, portanto, os atores que antes não compartilhavam a imagem da política existente podem se envolver na questão, pondo em xeque a existência de determinado monopólio.

De maneira resumida, pode-se dizer que a Teoria do Equilíbrio Pontuado consiste na análise da formação da agenda e da mudança em políticas, por meio da tese sobre a existência de longos períodos de estabilidade, pontuados por momentos de rápidas e profundas mudanças. Através da análise de algumas políticas públicas desenvolvidas dentro do sistema político americano, os autores focalizaram a sua atenção em entender como funcionavam os subsistemas e macrossistemas políticos, tomando como base explicativa o conceito de *policy monopolies*. A manutenção dos monopólios de políticas, que levam em consideração as *policy images*, gera a estabilidade nas políticas, provocando pequenas mudanças incrementais, enquanto que a quebra do monopólio representa a geração de mudanças em larga escala. A quebra, por sua vez, pode ocorrer através da mudança da imagem da política (com a entrada de novos atores e a formação de novas ideias e valores), da mudança de arena institucional ou por meio de

³⁶ No original: “institutional locations where authoritative decisions are made concerning a given issue” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 63).

³⁷ No original: monopolistic or shared, that is, a single issue may simultaneously be subject to the jurisdiction of several institutions, or it may be within the domain only of one set of institutions” (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 61).

mudanças estruturais ou eventos de grande magnitude, como, por exemplo, a ocorrência de desastres naturais.

Quanto à metodologia, Baumgartner e Jones (2010) se utilizaram do método de análise de conteúdo, considerando apenas documentos escritos. Especificamente, os autores combinaram estudos longitudinais, que consiste na investigação de uma única questão em vários estágios de desenvolvimento ao longo do tempo e, estudos transversais, que buscam analisar várias questões em um único momento. Segundo Capella e Brasil (2019), o primeiro tipo de estudo é ideal para investigação da entrada e saída de temas da agenda e, o segundo, por sua vez, permite explicar o motivo pelo qual certos assuntos atingem alto nível de atenção na agenda e outros não.

Com o avanço das pesquisas relativas a este método, foi possível o desenvolvimento de análises comparadas, de diversos materiais textuais, considerando longos períodos de tempo, o que serviu de base para o desenvolvimento do *Policy Agendas Project*, que pode ser resumido, segundo Capella e Brasil (2019, p. 8), “em um grande conjunto de dados comparáveis, abrangendo algumas décadas, e que permite observar o status de uma questão ao longo do tempo, bem como períodos de rápida mudança em diversas áreas de políticas públicas”.

Tal projeto, estabelecido nos EUA, com o passar do tempo, alcançou resultados muito positivos para os estudos sobre mudanças da agenda governamental, a tal ponto que começou a se expandir para outros países – como França, Alemanha, Portugal, Hungria, Países Baixos, Rússia, Reino Unido e Brasil (único país que realiza este tipo de pesquisa na América Latina) –, formando assim o *Comparative Agendas Project* (CAP), projeto internacional que utiliza a mesma metodologia do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones para realizar análises comparadas de *agenda-setting* entre os países integrantes. De um modo mais específico, pode-se destacar que o CAP consiste em:

Uma rede internacional de pesquisa que reúne pesquisadores de diferentes países e que, por meio da criação de bases de dados codificadas seguindo a estrutura definida pelo *Policy Agendas Project*, são capazes de analisar comparativamente as mudanças na agenda, apesar das diferenças entre os sistemas políticos (CAPELLA, BRASIL, 2019, p. 11).

O Brasil, desde o ano de 2015, é integrante do *Comparative Agendas Project* e realiza estudos sobre a formação da agenda, visando contribuir para o avanço dos estudos no campo

de políticas públicas, através do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental³⁸. Vale ressaltar que, para alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa tomará como base, principalmente, as contribuições teóricas e metodológicas de Baumgartner e Jones, visto que as pesquisas sobre políticas públicas no Brasil vêm avançando significativamente através da aplicação das técnicas elaboradas por eles. Soma-se a isto, o fato da autora do presente trabalho ter experiência com a metodologia proposta, visto que fez parte do CAP, no período de 2019 a 2021.

Conclui-se, por fim, que a revisão da literatura sobre agenda governamental apresentada neste capítulo contemplou temas como: o ciclo de políticas públicas; o processo de *agenda-setting* e a diferenciação entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental; a discussão sobre problemas privados *versus* problemas públicos; o processo de mudanças na agenda governamental; e, por fim, as abordagens metodológicas para o estudo da agenda governamental, a exemplo do Modelo do Equilíbrio Pontuado, que será adotado por esta investigação.

³⁸ Tal laboratório é o principal projeto do Grupo de Estudos em Teorias da Administração e Políticas Públicas (GETAPP), conduzido pela Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Niedhardt Capella e pelo Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Este capítulo tem como objetivo discorrer a respeito do contexto de formação da agenda ambiental mundial e local. Para tal, foi dividido em três partes, sendo a primeira dedicada à descrição do histórico ambiental ocorrido no cenário mundial, focalizando os principais eventos que marcaram os países e fizeram com que atitudes fossem tomadas pelos atores governamentais, criando políticas ambientais específicas e tratados multilaterais. A segunda, por sua vez, foi dedicada especificamente aos acontecimentos históricos brasileiros, que desembocaram na formulação de políticas e criação de instituições ambientais, e o terceiro, por fim, foi realizada uma análise de cunho político, econômico e institucional do Brasil, com vistas a entender melhor a atual Política Nacional do Meio Ambiente.

3.1 Contexto de Surgimento e Evolução das Políticas Públicas Ambientais: cenário internacional

Se as políticas públicas podem ser definidas como tudo “aquilo que o governo escolhe ou não fazer” (DYE, 2013, p. 3) e esta escolha é fruto de um processo complexo e conflituoso, envolvendo um grande número de atores com interesses divergentes, as políticas ambientais não seriam diferentes, ou seja, compreendem processos intensos de debates de interesses, visões de mundo, conhecimento sobre o tema, capacidade de pressão política e execução, assim como disponibilidade de recursos e retornos políticos, financeiros e sociais. Neste tipo de política pública, assim como nas demais, a agenda governamental é sempre a primeira fase da política, sendo considerada o momento pré-decisório da política, e consiste em um “conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram a sua atenção num determinado momento” (CAPELLA, 2018, p. 29).

As políticas públicas consistem, então, em questões/problemas públicos, que causam um certo descontentamento entre um grande número de pessoas e que são de difícil resolução sem a ação governamental. De acordo com Rua (1997), para que um problema passe a chamar a atenção dos atores relevantes para este processo e se torne um item prioritário na agenda, é necessário que ele apresente pelo menos uma das seguintes características:

- (a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;

- (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antecipadas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 1997, p. 7).

Quando se olha para o histórico de surgimento das políticas públicas ambientais, no contexto nacional e internacional, percebe-se que a sua construção se deu, sobretudo, a partir dos dispostos nos itens (a) e (b) indicados por Rua (1997), ou seja, a partir de eventos focalizadores, como situações de calamidades, crises ou catástrofes, cuja repercussão e consequências despertou a atenção de um conjunto de atores relevantes e do público em geral, inspirando a tomada de decisão para a formulação de políticas ambientais. Faz-se importante, portanto, compreender o histórico de formação destas políticas a fim de relacionar com os resultados do material presente no painel de legislação ambiental brasileiro, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, o qual foi por nós organizado e analisado com o propósito de caracterizar a atenção governamental na esfera federal sobre as políticas públicas ambientais no Brasil, de 1992 a 2012. Esta seção se dedicará, então, em analisar o cenário global e, na seção seguinte, discorrer-se-á sobre os acontecimentos ocorridos especificamente no país.

Para entender como se configura o cenário internacional ou o nacional sobre a temática das políticas públicas ambientais, é preciso colocar em perspectiva a relação Homem-Natureza desde os primórdios da vida em sociedade. Uma das inúmeras formas de se pensar a evolução da humanidade pode ser feita pelo viés econômico, ou seja, através da observação de como as sociedades produziram e distribuíram suas riquezas ao longo do tempo. Semelhante percepção evidencia a ocorrência de um processo de modificação do ambiente natural pela atividade humana (BEZERRA *et al.*, 2009).

Durante um longo período de tempo, a maior parte da humanidade sobreviveu unicamente da caça de animais, pesca e colheita de vegetais e frutos. Tais grupos humanos eram considerados povos nômades, visto que estavam em constante deslocamento devido ao ciclo anual de atividades de subsistência que seguiam, com base em um conhecimento detalhado das épocas do ano em que cada tipo de alimento poderia ser encontrado e onde e, ainda, do estudo detalhado dos hábitos e movimentos dos animais utilizados para o consumo humano. Segundo Bezerra *et al.* (2009), tais atividades são consideradas pelos estudiosos o meio de vida mais maleável e próspero da humanidade, do ponto de vista da utilização dos recursos naturais, pois além de possibilitar a sobrevivência humana até mesmo nas condições climáticas mais adversas, foi a estratégia que menos ocasionou danos ao meio ambiente, como pode ser observado na fala

de Ponting (2007, p. 17, tradução nossa):“Foi sem dúvida o modo de vida mais bem sucedido e flexível adotado pelos humanos e o que causou menos danos aos ecossistemas naturais³⁹”.

Segundo Ponting (2007), após alguns milhares de anos, a humanidade passou por uma primeira grande transição em seu modo de vida, com o surgimento e evolução da agricultura e, também, da possibilidade de sustentação de populações maiores, influenciando, assim, o surgimento das primeiras cidades. Com o avanço dos conhecimentos e da tecnologia necessária, o homem nômade tornou-se sedentário, passando a modificar os ecossistemas naturais de maneira mais expressiva, com a derrubada de árvores, por exemplo, com o objetivo de realizar a produção de grãos e construção de pastos para os animais.

Bezerra et al. (2009) observa que, com o passar do tempo, o homem dedicou-se a produzir alimentos de que necessitava, não só para o momento presente, mas também para o futuro, gerando excedentes de alimentos. Este cenário permitiu o surgimento de novas funções e ofícios ligados diretamente à produção de alimentos, aumentando a complexidade em torno da divisão do trabalho e estimulando a cooperação entre as pessoas para um fim específico: a manutenção da qualidade de vida. A este respeito, Ponting (2007) complementa que “a adoção da agricultura, combinada com suas duas principais consequências – comunidades assentadas e população em constante crescimento – colocou uma pressão crescente sobre o meio ambiente⁴⁰” (PONTING, 2007, p. 67, tradução nossa).

Diante deste cenário, chega-se a uma segunda grande transição importante para a história da humanidade: a exploração dos estoques de combustíveis fósseis, utilizados como fonte de energia para a geração de iluminação, calor e força. Ponting (2007) e Bezerra *et al.* (2009), chamam atenção para o fato de que, com esta nova transição, deu-se início a uma era de “energia abundante” e, desde então, tais suprimentos energéticos passaram a ser utilizados pelos homens como se fossem insumos inesgotáveis.

A lógica que passa a imperar desde então é a que separa o homem da natureza, como se o ser humano não fizesse parte do meio natural. Para Bezerra *et al.* (2009), esta separação consiste em uma característica marcante do pensamento do mundo ocidental, que coloca o homem como o centro do mundo e a natureza sob o seu domínio. Mantovani (2007, p. 1) reforça a ideia de mudança na forma da interação entre homem e natureza ao afirmar que “ao longo do

³⁹ No original: “It was without doubt the most successful and flexible way of life adopted by humans and the one that caused the least damage to natural ecosystems” (PONTING, 2007, p. 17).

⁴⁰ No original: "The adoption of agriculture, combined with its two major consequences - settled communities and steadily rising population - placed an increasing strain on the environment" (PONTING, 2007, p. 67).

tempo, a ideia que o homem faz[ia] da natureza foi alterada, passando de uma visão mágica, [...] [para] uma visão mecanicista até o olhar utilitarista, como fonte de recursos”.

Tal visão atinge seu ápice com a Revolução Industrial, em meados do século XVIII, onde os recursos naturais, antes utilizados para a provisão das necessidades humanas mais básicas, passam a ser vistos como fonte de acúmulo de riquezas, com vistas ao crescimento econômico das nações. Segundo Bezerra *et al.* (2009), neste período se destruiu a natureza mais do que em toda a história anterior. A busca por um crescimento econômico infinito, e pela acumulação do capital, gerou consequências marcantes, como o início do esgotamento das fontes de riqueza e sustentação humana e, assim, o comprometimento da qualidade de vida das gerações presentes e futuras e a alteração do modo de vida no planeta.

É possível identificar na literatura, porém, uma preocupação anterior do homem para com a natureza. Silva, Silva e Borges (2019) indicam que o movimento ambientalista surgiu a partir dos teólogos e filósofos, fundamentados na ligação Deus-Natureza. Para estes, cuja referência e pioneirismo pode ser atribuída a Francisco de Assis (1181-1226), a fraternidade e vivência do homem com respeito às outras criaturas da natureza era fundamental. Este pensamento, porém, só passa a se intensificar no período pós-Revolução Industrial e Tecnológica, pois, segundo tais autores, “a chegada das indústrias em larga escala provocou o surgimento de indícios evidentes na natureza de que o ser humano estaria modificando os ambientes naturais de forma demasiada” (SILVA, SILVA, BORGES, 2019, p. 595).

Segundo Pott e Estrela (2017), a questão ambiental começou a ser levantada, de fato, somente após cerca de três séculos desde a Revolução Industrial, no final da década de 1960 e início da década de 1970. Anteriormente a este período, alguns episódios já demonstravam a influência do crescimento desordenado e suas consequências, entretanto, de acordo com tais autores, a situação era vista como um mal necessário para o progresso. Dada esta contextualização, cabe elencar alguns acontecimentos históricos que contribuíram para a construção da política ambiental mundial, com fatos ocorridos no período anterior e posterior à década de 1960.

Pode-se iniciar, então, com o ano marcante de 1869⁴¹. De acordo com Silva, Silva e Borges (2019) e Castella (201?), foi neste ano em que o alemão Ernst Haeckel cunhou o termo “ecologia”, que consistiria no “estudo científico das interações entre os organismos e seu ambiente”. Após, no ano de 1872, foi criado nos Estados Unidos o primeiro Parque Nacional

⁴¹ É importante informar que alguns autores elencam o ano de 1866 como o ano da criação do termo ecologia. Nesta dissertação, consideramos o ano de 1969, também aceito entre os pesquisadores.

do mundo, denominado *Yellowstone* e localizado nos estados de Wyoming, Montana e Idaho. Este, que possui uma área de 8.980 km², além de ter sido o primeiro do mundo, também é considerado uma referência ambiental pela questão das áreas protegidas.

Já no ano de 1930, Pott e Estrela (2017) indicam um caso marcante de poluição atmosférica. Nesta ocasião, ocorreu no Vale do Meuse, na Bélgica – uma região com grande concentração industrial e condições meteorológicas desfavoráveis – um impedimento da dispersão de poluentes, que acabou provocando o aumento do número de doenças respiratórias e ocasionando a morte de 60 pessoas.

Outro caso a ser mencionado ocorreu no ano de 1941, entre os Estados Unidos e o Canadá. O caso, que ficou conhecido como o *Trail Smelter Case* (Caso da Fundição Trail), aconteceu numa região canadense muito próxima à fronteira norte-americana, onde foi construída uma fábrica de fundição. Nesta não havia o tratamento dos gases emitidos, o que gerava uma massa poluente que não se dissipava, mantendo-se concentrada o bastante para atravessar a fronteira, poluir as regiões circunvizinhas e causar danos para a população de Washington. É importante mencionar, a respeito deste caso, que este foi o primeiro litígio internacional a tratar do direito ambiental, sendo considerado referência nos estudos de direito ambiental internacional (MARTINS, 2011).

No que se refere ao ano de 1947, este foi marcado pela fundação, na Suíça, da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; CASTELLA, 201?). Já em Londres, no ano de 1952, ocorreu o chamado *Big Smoke*, “O Grande Nevoeiro”, ou ainda, “A Névoa Matadora”, um caso de severa poluição atmosférica provocada pela queima de combustíveis fósseis nas indústrias e nos transportes, que encobriu toda a cidade. Este foi considerado um dos casos com pior impacto ambiental que já tinha sido visto até então, ocasionando a morte de mais de 4 mil pessoas e chamando, inclusive, a atenção das autoridades da saúde com relação à qualidade do ar (POTT, ESTRELA, 2017; CASTELA, 201?; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; HOGAN, 2007).

De acordo com Hogan (2007) e Pott e Estrela (2017), no ano de 1956, esclareceu-se um caso de contaminação de águas que teria tido seu início anos antes desta data. O caso ocorreu na cidade de Minamata, no Japão, e ficou conhecido como “a doença dos gatos dançantes”. Nesta situação, alguns habitantes da cidade começaram a apresentar sintomas como convulsões, surtos de psicose, perda de consciência e febre. As vítimas haviam consumido peixes pescados na Baía de Minamata, onde a Chisso, uma empresa química que usava mercúrio na fabricação de PVC, descartava seus resíduos industriais. Vale pontuar que tal nome deve-se ao fato dos primeiros a serem impactados pelos resíduos da Chisso foram os gatos da cidade, no período

de 1953 a 1956. Estima-se que cerca de 5 mil pessoas foram atingidas, sendo que muitas delas contraíram sequelas graves e por volta de 900 pessoas foram a óbito.

Ainda no ano de 1956, Pott e Estrela (2017) indicam a aprovação da Lei do Ar Puro, na Inglaterra, e a aprovação de novas leis na América do Norte, em diversos países da Europa Ocidental e no Japão, que propiciaram a criação de agências de monitoramento, regulamentação e avaliação da qualidade ambiental.

Bezerra *et al.* (2009) identificam outro marco importante para a construção da política ambiental mundial, em abril 1961, na Suíça: a criação do *World Wildlife Fund (WWF)*, primeira organização não-governamental internacional que visava a preservação da natureza e a redução do impacto humano sobre o meio ambiente.

O ano seguinte, 1962, foi marcado pela publicação do livro “Primavera Silenciosa” (*Silent Spring*) de Rachel Carson. No livro, a bióloga marinha, considerada a “mãe do ambientalismo” explicava como o uso desenfreado de pesticidas nos Estados Unidos, que atingiu grande aumento no período pós-guerra, alterava os processos celulares das plantas, reduzindo as populações de pequenos animais e colocando em risco a saúde humana (BONZI, 2013; POTT, ESTRELA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; BEZERRA *et al.*, 2009). Segundo Castella (201?) e Pott e Estrela (2017), o livro provou cientificamente os efeitos negativos da ação desordenada do homem sobre a natureza, contribuindo assim para o aumento da percepção da população em relação à causa ambiental, o que levou à proibição do uso do defensivo agrícola Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT) e, sobretudo, à ascensão de um movimento ambientalista radical, totalmente transformado, mais enérgico e sensível e, ainda, com uma base social mais ampla.

Já em 1965, durante a Conferência de Educação da Universidade de Keele, na Grã-Bretanha, Silva, Silva e Borges (2019) e Castella (201?) apontam para a utilização, pela primeira vez, da expressão “Educação Ambiental”. Na mesma década, Martins (2011) chama a atenção para o uso, pelos Estados Unidos, do “agente laranja”, um composto químico utilizado durante a Guerra do Vietnã que reunia dois tipos de pesticidas diferentes, que além de causar a desfoliação das plantas e degradar o meio ambiente, quando em contato com o organismo humano, causava os mais diferentes tipos de problemas de saúde, levando à má formação de bebês no útero e, nos casos mais extremos, ao óbito. No que se refere ao ano de 1966, Silva, Silva e Borges (2019) identificam outro fato marcante, que foi a criação, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, pacto este que trouxe contribuições para a agenda ambiental mundial.

Em 1967, Martins (2011) indica o vazamento de mais de 100 mil toneladas de óleo do navio petroleiro *Torrey Canyon* no Mar do Norte, comprometendo o mar e a costa da Grã-Bretanha e de parte da França. Nesta ocasião, ocorreram as chamadas “marés negras”, que consiste na formação de uma camada negra de óleo, que cobre grandes áreas da superfície do mar, evitando a passagem de luz e prejudicando as espécies marinhas que a tocam, como peixes e aves. Segundo Aras (2019), a partir deste evento, dado a repercussão global do naufrágio e o impacto ambiental causado, a comunidade internacional passou a se preocupar mais com os danos causados pelo derramamento de petróleo no mar, o que desembocou, posteriormente, na realização de algumas convenções sobre o tema, como a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, em 1969, a Convenção para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, em 1973 e a criação, em 1971, do Fundo Internacional de Compensação por Danos Decorrentes da Poluição por Petróleo.

No mesmo ano, em 1967, Pott e Estrela (2017) mencionam a realização, pela Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), devido à pressão popular pela questão ambiental, da Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, em que se discutiu sobre a utilização racional e conservação dos recursos da biosfera. Esta ocorreu em Paris e contou com a participação de diversos países, dentre eles o Brasil, dando origem ao programa “O Homem e a Biosfera” (*Man and Biosphere*).

O ano seguinte, 1968, foi marcado, segundo Silva, Silva e Borges (2019), pela fundação do Clube de Roma, que alcançou um papel de destaque alguns anos depois. Este foi criado pelo industrial italiano Aurelio Peccei, gestor da Fiat e Olivetti e diretor da Italconsult, e pelo cientista escocês Alexander King (CASTELLA, 2017), que reuniram um pequeno grupo de profissionais empresários, diplomatas, cientistas, educadores, humanistas, economistas e funcionários governamentais de alto escalão, de dez países diferentes, para discutirem assuntos relacionados ao uso indiscriminado dos recursos naturais do meio ambiente, em níveis mundiais.

Já em 1969, os Estados Unidos lançaram a Lei da Política Ambiental, que em inglês denomina-se *National Environmental Policy Act (NEPA)*. Esta, entre outros pontos, incluiu, sob intensa participação pública e de forma compulsória, “os processos políticos de tomada de decisões, e a variável ambiental na análise interdisciplinar de planos, programas e projetos de intervenção na área ambiental (POTT, ESTRELA, 2017, p. 273).

Bezerra *et al.* (2009) informam que a década de 1970 foi marcada pela fundação de diversas organizações internacionais para discussão dos problemas ambientais em âmbito

mundial, dentre eles, o *Greenpeace*, em 1971. Tais autores ainda acrescentaram que a referida década registrou o começo da preocupação ambiental pelos sistemas políticos das nações.

Também em 1971, ano que antecedeu a Convenção de Estocolmo, Martins (2011) identifica a ocorrência de pequenas reuniões com pesquisadores, ONGs e atores interessados na questão ambiental, com o objetivo de preparar os países para a convenção que traria explicações científicas e compreensões acerca do que ocorria no mundo. Dentre os resultados destas reflexões e debates destaca-se o Relatório de *Founex*, visto que este foi o primeiro documento a tratar sobre o desenvolvimento sustentável, afirmando ser possível manter um crescimento econômico que não afetasse de forma irreversível o meio ambiente.

O ano de 1972 foi marcado por alguns acontecimentos de extrema relevância, dentre eles, a publicação, pelo Clube de Roma, do relatório intitulado “Limites do Crescimento” (*The Limits of Growth*). Tal relatório, elaborado por uma equipe de cientistas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) a pedido de Donella e Dennis Meadows, representantes do Clube de Roma, visava analisar a relação do homem com o meio ambiente no cenário da economia mundial, levando em consideração o esgotamento dos recursos naturais, bem como o aumento da população. Os resultados dos estudos apontaram que se a sociedade continuasse a seguir os padrões que vinha trilhando – de industrialização acelerada, rápido crescimento demográfico, subnutrição generalizada, erosão dos recursos naturais não renováveis e destruição do meio ambiente – os limites do crescimento seriam alcançados em algum momento dos próximos 50 anos (MEADOWS, RANDERS, MEADOWS, 2007). Quanto à esta questão, Fernando Henrique Cardoso, autor convidado a escrever o prefácio da edição brasileira da atualização dos 30 anos do referido livro, complementa que

O relatório não era uma previsão apocalíptica e sim um chamamento à ação. Não estávamos em absoluto condenados ao colapso desde que a humanidade fosse capaz de tomar, mais cedo do que tarde, as medidas necessárias para criar as condições de uma estabilidade ecológica e econômica sustentável no longo prazo. Não se tratava tampouco de frear a qualquer custo o crescimento econômico, mas sim de buscar novos caminhos capazes de assegurar a cada habitante do planeta a satisfação de suas necessidades básicas e a oportunidade de plena realização de seu potencial humano (MEADOWS, RANDERS, MEADOWS, 2007, p. VII).

Estes novos caminhos, colocados por Fernando Henrique Cardoso, começaram a ser construídos a partir de conferências, a nível internacional, voltadas para o desenvolvimento e o meio ambiente, das quais cabe destacar: a Conferência de Estocolmo, em 1972; a Rio-92 ou Eco-92, em 1992; a Rio+10, em 2002; e, a Rio+20, em 2012.

Antes de se dedicar à Conferência de Estocolmo, próximo evento dentro da linha cronológica desenvolvida nesta dissertação, vale indicar outro acontecimento relevante do ano de 1972: a elaboração do documento “*Only one Earth: The care and maintenance of a small planet*”. Este documento, de responsabilidade de Bárbara Ward e René Dubos, da Organização das Nações Unidas (ONU), foi elaborado por 70 especialistas do mundo inteiro, e reforçou grande parte das conclusões obtidas no Relatório do Clube de Roma, dando base, juntamente com este último, para as discussões realizadas em Estocolmo (SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, também denominada Conferência de Estocolmo, ocorreu em 1972 em Estocolmo na Suécia, e foi a primeira grande conferência sobre o homem e o meio ambiente, sendo de fundamental relevância para a conscientização ambiental a nível internacional. Tal conferência contou com a participação de 113 países e cerca de 250 instituições e teve como objetivo principal criar, no âmbito da ONU, as bases para discussões dos problemas do meio ambiente humano e chamar a atenção dos governos e da opinião pública dos países para tais problemas. O evento sugeria, ainda, um novo tipo de desenvolvimento, o chamado “ecodesenvolvimento”, que buscava conciliar o desenvolvimento econômico à prudência ecológica e à justiça social. Como principais resultados, obteve-se uma declaração oficial dos países comprometendo-se com as gerações futuras, de modo a preservar um ambiente saudável e sem degradações, bem como alcançar o fortalecimento da ONU e de seus organismos, como a FAO, UNESCO e OMS (FERRARI, 2016; POTT, ESTRELA, 2017; MARTINS, 2011; CASTELLA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

A respeito do termo “ecodesenvolvimento”, é importante mencionar que este foi introduzido por Maurice Strong, Secretário da Conferência de Estocolmo e amplamente difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974. O conceito significa, segundo Sachs (1986), “um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também aquelas de longo prazo” (SACHS, 1986, p. 18). Em outro texto, Sachs complementa a ideia de gestão da natureza como forma de assegurar aos homens da geração atual e das futuras a possibilidade de se desenvolver. Logo, a definição se preocupa com os aspectos econômicos, sociais e ambientais e, ainda propõe uma noção de solidariedade sincrônica (com a geração atual) e diacrônica (com as gerações futuras). É possível afirmar que o termo foi visto como um projeto de civilização na medida em que evocava um novo estilo de vida, com um conjunto de valores próprios e escolhidos socialmente,

considerando uma visão de futuro (MONTIBELLER FILHO, 1993). Posteriormente, é possível identificar ainda que este será substituído pelo termo “Desenvolvimento Sustentável”, que possui uma definição diferente e desperta um conjunto de críticas, dimensões que retomaremos mais à frente.

Martins (2011) aponta que o ano de 1973 foi marcado pela Crise do Petróleo, quando se descobriu que o petróleo era um recurso natural não renovável e que poderia se esgotar nos próximos 70 anos. Tal descoberta fez com que o preço do produto se alterasse, com um aumento de 400% em apenas cinco meses. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – composta atualmente pela Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Irã, Iraque, Líbia, Kuwait, Nigéria, Argélia, Angola, Gabão, Congo, Guiné Equatorial e Venezuela – passou, então, a diminuir a oferta de petróleo, o que provocou uma série de conflitos entre os países áreas integrantes desta organização, como: a Guerra dos Seis Dias, em 1967; a Guerra de Yom Kippur, em 1973; a Revolução Islâmica no Irã, em 1979 e a Guerra do Irã-Iraque, em 1980. Diante disto, viu-se a necessidade de que os Estados se reunissem e debatessem acerca dos problemas das catástrofes, da crise do petróleo, entre outras questões.

Assim chega-se à Conferência de Belgrado, na Iugoslávia, no ano de 1975. Este evento foi promovido pela Unesco e deu origem à famosa “Carta de Belgrado”, documento que propunha a reforma dos processos educativos ambientais, para a elaboração de uma nova ética de desenvolvimento e, ainda, da ordem econômica mundial. Além disso, semelhante Conferência sinalizou o surgimento de uma população mundial mais preocupada com a temática ambiental e que demandava soluções e medidas preventivas para os problemas ambientais, seja individual ou coletivamente (POTT, ESTRELA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

No ano de 1976, ocorreu em Seveso, na Itália, o superaquecimento de um reator de dioxina numa fábrica de pesticidas, sendo que tal veneno foi liberado na atmosfera através de uma válvula defeituosa. A fábrica não possuía, à época, um plano de emergência para este tipo de situação, nem mesmo um sistema de alarme à população e às autoridades da cidade. Como consequência, formou-se uma nuvem tóxica que acabou atingindo animais e pessoas, sobretudo pássaros e crianças. Esta situação afetou, segundo Pott e Estrela (2017), mais de 37 mil pessoas no município e cidades circunvizinhas, provocando contaminação ambiental e ferimentos na população, porém, não foram identificadas mortes pelo acidente. Ainda em 1976, em Brazzaville, na África, ocorreu, de acordo com Silva, Silva, Borges (2019), um Congresso de Educação Ambiental, em que se reconheceu que a pobreza é o maior problema ambiental.

Outro acontecimento importante a ser mencionado foi a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, realizada em Tbilisi, na Geórgia, cidade localizada na antiga União Soviética, em 1977. De acordo com Silva, Silva e Borges (2019) e Pott e Estrela (2017), foram elaborados, neste evento, princípios, estratégias e ações orientadoras para educação ambiental no mundo, alertando que a Educação Ambiental deveria ter um enfoque interdisciplinar e estar presente como um processo contínuo em todas as fases do ensino, seja formal ou informal.

Em 1978, ocorreu no bairro de Love Canal, em *Niagara Falls*, nos Estados Unidos, um caso de má disposição de resíduos industriais, ocupação indevida e contaminação das águas, o que gerou grande mobilização por parte da população do país, que criticava sobremaneira, o descaso do governo para com os cidadãos de baixa renda. No ano seguinte, em 1979, também nos Estados Unidos, é possível indicar outro acidente, agora de uma usina em *Three Mile Island*, no estado da Pensilvânia. Nesta ocasião, não foram identificadas vítimas diretas, entretanto, o fato contribuiu para o início das discussões a respeito do uso da energia nuclear (POTT, ESTRELA, 2017).

Já a década de 1980 foi marcada, sobretudo, pela formação de partidos “verdes” por toda a Europa, pelo crescimento acelerado de organizações ambientais e, ainda, pela formação de acordos multilaterais para o meio ambiente, entre diversos países.

O ano de 1982 foi caracterizado por três eventos principais, foram eles: 1) a regulamentação Diretiva de Seveso, formulada seis anos após o acidente ocorrido na cidade de Seveso, na Itália, com o objetivo de prevenir acidentes envolvendo substâncias perigosas e, ainda, limitar as consequências destes para o ser humano e o meio ambiente; 2) a Assembleia Mundial dos Estados, em Nairóbi, no Quênia, em comemoração aos dez anos da Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972. Como resultado desta Assembleia houve a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no ano seguinte; e 3) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ocorrida em Montego Bay, na Jamaica, fruto de um forte esforço de negociação internacional com o propósito de solucionar as questões relativas ao Direito do Mar (POTT, ESTRELA, 2017; HOGAN, 2007; CASTELLA, 2017).

Criada em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão *Brundtland*, liderada pela médica Gro Harlem Brundtland – mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega –, teve como objetivo realizar audiências ao redor do mundo e produzir um relatório formal com suas conclusões. O relatório,

porém, só ficou pronto em 1987, após dezenas de reuniões da Comissão, entretanto, foi considerado altamente inovador para a época (CASTELLA, 201?; POTT, ESTRELA, 2017).

Em 1984, aconteceu em Bhopal, na Índia, o maior desastre químico da história: o vazamento de gases tóxicos da fábrica de agrotóxicos *Union Carbide Corporation*. No dia, os dispositivos de segurança, que poderiam ter evitado o desastre, apresentaram problemas ou estavam desligados, o que gerou, dentro de três dias a partir do desastre, a morte de cerca de 8 mil pessoas expostas aos gases tóxicos. Infelizmente, as consequências do ocorrido se estendem até os dias atuais, visto que mais de 150.000 sobreviventes adquiriram doenças crônicas, necessitando de cuidados médicos e uma segunda geração de crianças nascidas após o acidente continua a sofrer os efeitos deixados pelo desastre (MARTINS, 2011; POTT, ESTRELA, 2017; GREENPEACE, c2022).

Pott e Estrella (2017) e Castella (201?) indicam, no ano de 1985, a realização, na Áustria, da Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados (CVDT), popularmente conhecida como Convenção de Viena, que consistiu em um acordo internacional que regulamenta as regras para assinaturas de tratados entre países, sobretudo no que diz respeito à Proteção da Camada de Ozônio.

Já em 1986, um desastre que chocou o mundo ocorreu em Pripjat, cidade soviética localizada na atual Ucrânia: o acidente nuclear de Chernobyl. Este ocorreu na Central Nuclear de V. I. Lenin, onde o quarto reator da usina de Chernobyl explodiu, devido a uma falha humana. Este fato liberou componentes radioativos na atmosfera, com cerca de cem vezes mais radiação do que as bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki, o que gerou um número de mortes estimado em torno de 100 mil pessoas (MARTINS, 2011; POTT, ESTRELA, 2017). Martins (2011) aponta que, também em 1986, outro fato parecido com o de Bhopal, na Índia, ocorreu, mas na cidade de Basileia, na Suíça. Nesta cidade, houve um incêndio na fábrica de pesticidas *Sandoz*, onde em poucos minutos, mais de 1.000 toneladas de substâncias químicas explodiram no ar, como se fossem granadas, transformando-se em nuvens tóxicas incandescentes e colocando em risco mais de 400 mil pessoas.

Em complementação à Convenção de Viena, no ano de 1987, no Canadá, foi elaborado o Protocolo de Montreal, um tratado internacional que prescreve padrões para a redução progressiva de fabricação e consumo de produtos nocivos à camada de ozônio. Segundo Pott e Estrella (2017), este foi o único tratado, até os dias de hoje, a receber a adesão de todos os países do mundo.

Também em 1987, como já mencionado anteriormente, a Comissão *Brundtland* publicou, finalmente, o relatório ao qual estava incumbida. Este, que recebeu o nome de “Nosso

Futuro Comum” (ou *Our Common Future*, em inglês) definiu pela primeira vez o conceito de Desenvolvimento Sustentável, apesar de já ser conhecido desde a Conferência de Estocolmo, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades⁴²” (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, p. 43, tradução nossa).

A respeito do Desenvolvimento Sustentável faz-se relevante discorrer sobre algumas questões debatidas entre os pensadores. Em primeiro lugar, segundo Montibeller Filho (1993), há uma diferença básica entre os conceitos de Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável. Em suas palavras,

O primeiro volta-se ao atendimento das necessidades básicas da população, através de tecnologias apropriadas a cada ambiente, partindo do mais simples ao mais complexo; o segundo, Desenvolvimento Sustentável, apresenta a ênfase em uma política ambiental, a responsabilidade com gerações futuras e a responsabilidade comum com os problemas globais (MONTIBELLER FILHO, 1993, p. 137).

Para além desta diferenciação relevante, pode-se indicar que o conceito de Desenvolvimento Sustentável, apesar de muito inovador para época, recebeu e ainda recebe muitas críticas por parte de alguns autores, dentre eles: Robert Goodland, Trygve Haavelmo e Stein Hansen. Para estes, a tese desenvolvimento no Relatório *Brundtland* é contraditória, visto que a ideia base de “produzir mais com menos” presente no relatório implica em aceitar: (a) que o padrão de consumo vigente no mundo industrializado pode ser mantido, expandido e difundido globalmente; (b) que prevaleça sagrado o "status do consumidor"; e, (c) que a tecnologia [seja] capaz de produzir cada vez mais, utilizando cada vez menos recursos - "otimismo tecnológico" (MONTIBELLER FILHO, 1993, p. 136).

Esta e outras críticas vêm sendo produzidas com relação ao conceito desde então, mas, o que é importante frisar para a presente investigação é que o Relatório Brundtland e o conceito de Desenvolvimento Sustentável chamaram a atenção das autoridades e da população mundial para a necessidade de uma conferência global que estabelecesse uma nova forma de relação do homem com o meio ambiente (HOGAN, 2007; POTT, ESTRELA, 2017; MARTINS, 2011; MOURA, 2016).

⁴² No original: “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, p. 43).

O último ano da década de 1980 foi marcado por dois eventos expressivos para a elaboração de diagnósticos internacionais e nacionais capazes de fornecer critérios e indicadores para a construção de políticas ambientais nacionais. O primeiro foi a criação do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), que, de acordo com Castella (201?), era composto por três grupos de trabalho aplicados na avaliação científica das mudanças climáticas, nos impactos ambientais e socioeconômicos e estratégias de resposta, de modo a preparar a população mundial para os desafios que seriam enfrentados no início da última década do milênio. Já o segundo consistiu na Convenção da Basiléia, na Suíça, voltada para o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, que consistiu em um acordo multilateral para o meio ambiente com o objetivo de proteger a saúde humana e ambiental frente aos efeitos prejudiciais de resíduos perigosos (CASTELLA, 201?).

No que se refere à década de 1990, esta foi marcada pela busca de uma melhor compreensão sobre o conceito de Desenvolvimento Sustentável e, ainda, pelas tendências crescentes em direção à globalização, sobretudo no que diz respeito ao comércio e à tecnologia (CASTELLA, 201?). Pode-se começar indicando como um marco ambiental relevante, a declaração da ONU de que o ano de 1990 era o “Ano Internacional do Meio Ambiente”, o que acabou gerando discussões ambientais por todo o mundo (SILVA, SILVA, BORGES, 2019). Ainda em 1990, Castella (201?) sinaliza a realização da Conferência Ministerial sobre o Meio Ambiente, em Bergen, na Noruega, como uma preparação para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ocorreria em 1992.

Em 1991, Pott e Estrela (2017) indicam o incêndio de 732 poços de petróleo pelas tropas iraquianas, durante a retirada do Kuwait, queimando cerca de 6 milhões de barris por dia, que correspondia a 10% do consumo diário mundial. Este ato, que representou o fim da Guerra do Golfo, acabou liberando para a atmosfera em torno de 500 milhões de toneladas de CO².

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92, Eco-92 ou, ainda, Cúpula da Terra, aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, no ano de 1992. Este foi considerado o maior evento mundial de discussões de questões ambientais, contando com a participação de 172 países, 108 chefes de Estados/Governos, 1.400 organizações não-governamentais e por volta de 10.000 jornalistas credenciados. O objetivo era o de avaliar os resultados obtidos desde a primeira conferência, a de Estocolmo, assim como discutir o futuro do planeta frente aos problemas ambientais globais. Os principais resultados deram-se através da assinatura de cinco importantes acordos ambientais: a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas,

a Convenção da Biodiversidade e a Convenção do Clima (FERRARI, 2016; PENA, 2021; POTT, ESTRELA, 2017; MARTINS, 2011; BEZERRA et al., 2009; CASTELLA, 201?; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016).

No ano de 1993, como consequência do desastre de Bhopal, na Índia, foi aprovada a Convenção nº 174 para a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores, da Organização Mundial do Trabalho (OIT), que propunha oferecer tratamento adequado à prevenção de acidentes industriais ampliados e a reduzir, ao mínimo, seus riscos e consequências (POTT, ESTRELA, 2017). Segundo Silva, Silva e Borges (2019) e Castella (201?), ainda em 1993, ocorreu em Viena a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, que enfatizou uma série de direitos, entre eles: o direito de solidariedade, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e os direitos ambientais.

Com relação ao ano de 1994, pode-se destacar três eventos relevantes. O primeiro foi a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), que ocorreu no Cairo, Egito (POTT, ESTRELA, 2017; CASTELLA, 201?; SILVA, SILVA, BORGES, 2019). Esta reuniu 179 países do globo e levantou debates a respeito de todos os aspectos da vida humana, que foram discutidos de forma abrangente, resultando num plano de ação que possui como o sexto princípio:

O desenvolvimento sustentável como meio de assegurar o bem-estar humano, equitativamente partilhado por todos os povos, hoje, e no futuro, exige que as inter-relações entre população, recursos, meio ambiente e desenvolvimento sejam plenamente reconhecidas, convenientemente administradas e estabelecidas num equilíbrio harmonioso e dinâmico. Para se chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade de vida para todos os povos, os estados devem reduzir e eliminar sistemas insustentáveis de produção e de consumo e promover políticas adequadas, inclusive políticas relacionadas com população, de modo a atender às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer às suas próprias (UNFPA, 2007, p. 43).

O segundo foi a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, que aconteceu em Bridgetown, Barbados e, por fim, o terceiro foram os imperativos ambientais aprovados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), neste mesmo ano (RIBEIRO, 1999; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Em 1995, mais quatro acontecimentos relevantes ocorreram. Primeiro, aconteceu a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, na China. Nesta, discutiu-se sobre os direitos da mulher, bem como a relação da pobreza com a degradação do meio ambiente, colocando uma como consequência da outra e chamando a atenção para os modelos de consumo

e produção insustentáveis (POTT, ESTRELA, 2017; CASTELLA, 201?; SILVA, SILVA, BORGES, 2019). Em segundo, destaca-se a conferência ocorrida em Copenhague, na Dinamarca, denominada Conferência para o Desenvolvimento Social. Nela, discutiu-se a respeito da criação de um ambiente econômico-político-social-cultural e jurídico que permitisse o desenvolvimento social (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; CASTELLA, 201?). No artigo 6º da declaração da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, declara-se

Estamos profundamente convencidos de que o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente são componentes interdependentes do desenvolvimento sustentável e fortalecem-se mutuamente, o que constitui o quadro dos nossos esforços no sentido de alcançar uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas. Um desenvolvimento social equitativo que reconheça aos pobres o poder necessário para utilizar de modo sustentável os recursos ambientais, é o fundamento necessário do desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que para sustentar o desenvolvimento e a justiça social é necessário um crescimento econômico alargado e sustentado, no contexto do desenvolvimento sustentável (DECLARAÇÃO, 1995).

Em terceiro, Silva, Silva e Borges (2019) e Ribeiro (1999) chamam a atenção para a elaboração da ISO 14.000, lançada ainda no ano de 1995. Dois anos antes, em 1993, como reflexo da Conferência Rio-92, o Comitê Técnico TC 207 da ISO se reuniu a fim de discutir a respeito da criação de uma padronização dos processos ambientais, ou seja, da construção de uma série de normas internacionais sobre gestão ambiental, com o intuito de levar maior conscientização às corporações. A ISO 14.000, então, que ficou pronta apenas em 1995, foi lançada como uma política ambiental com vistas a promover a segurança dos recursos naturais, possuindo em seu corpo orientações sobre auditorias ambientais, avaliação do desempenho ambiental e análise do ciclo de vida dos produtos. Ainda em 1995 ocorreu em Berlim, na Alemanha, a Conferência Mundial do Clima, primeira Conferência das Partes (COP 1), que, no ano de 2022 chegou a sua vigésima sétima edição, como pode ser observado no **Apêndice A**.

No ano seguinte, em 1996, ocorreu em Istambul, na Turquia, a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II) e em Roma, na Itália, a Cúpula Mundial da Alimentação. Ambas são colocadas como relevantes pois internalizaram os conceitos de sustentabilidade ambiental (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; CASTELLA, 201?).

Em 1997, ocorreu em Nova York a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio+5, que teve como objetivo rever os compromissos firmados na Rio-92. Neste encontro, houve uma preocupação em

relação à lenta implementação da Agenda 21 e, ainda, conclui-se que, embora certo progresso tenha ocorrido com relação ao desenvolvimento sustentável, várias metas da Agenda 21 ainda estavam longe de se concretizar. Esta também contribuiu para a aprovação, em dezembro de 1997, do Protocolo de Quioto, no Japão, durante a terceira Conferência das Partes (COP 3), que consistiu em um acordo entre os países de se comprometerem com a redução das emissões de gases de efeito estufa (CASTELLA, 2017; POTT, ESTRELA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+10, ocorreu na cidade de Johannesburgo, na África do Sul, em 2002. De acordo com Pena (2021), esta contou com a participação de 189 países e teve como principais discussões a afirmação do desenvolvimento sustentável para a preservação dos recursos naturais e a reafirmação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), propostos pela ONU anteriormente. A conferência também trouxe para o debate diversas críticas, majoritariamente realizadas por ONGs e ativistas ambientais, sobre a carência de resultados concretos no que diz respeito à preservação ambiental, bem como a reprovação destes com a atitude de muitos países, que não se atentaram para a conservação dos recursos naturais, focalizando apenas suas ambições políticas e econômicas (POTT, ESTRELA, 2017; MARTINS, 2011; CASTELLA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016).

Por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), ou ainda, Rio+20, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, no ano de 2012. O evento reuniu 191 Estados-Membros das Nações Unidas, 85 organismos internacionais e agências da ONU, 80 chefes de Estado/Governo, 7 vice-presidentes, 9 vice-primeiros-ministros e mais de 487 ministros de Estado. Segundo Ferrari (2016), o objetivo desta foi a “renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável”, tendo em foco a ‘avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento’” (FERRARI, 2016, p. 150). A conferência resultou na avaliação das políticas ambientais até então adotadas e na produção de um documento intitulado “O futuro que queremos” (ou *The future we want*, em inglês), reafirmando uma série de compromissos entre os países. Assim como na conferência anterior, foram realizadas diversas críticas direcionadas, principalmente, à falta de clareza, objetividade e falta de metas concretas para a preservação ambiental (PENA, 2021; POTT, ESTRELA, 2017; CASTELLA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016).

3.2 As Políticas Públicas Ambientais no Brasil

Apresentados tais eventos, que contribuíram para a formação da agenda ambiental mundial e sabendo que um dos intentos deste trabalho é a conciliação do estudo da agenda governamental com a análise das políticas ambientais, cabe agora, nesta seção, apresentar a evolução das instituições brasileiras que foram sendo construídas ao longo do tempo, responsáveis pela criação e implementação das políticas públicas ambientais no Brasil com vistas ao desenvolvimento, bem como os acontecimentos históricos relevantes, pois são através destes que será possível analisar a atenção governamental sobre tais questões, no período proposto nesta dissertação.

Assim, cabe iniciar a discussão indicando que uma das primeiras ações governamentais com vistas ao meio ambiente, que podem ser identificadas na literatura, foi a Lei nº 601, de 1850, promulgada por Dom Pedro II e conhecida como Lei das Terras, que proibia a exploração florestal em terras descobertas. Esta foi, naquele período, ignorada em grande parte, visto que o país passava por um momento de implantação da monocultura do café, logo, a demanda por terras era crescente, porém, pode-se afirmar que esta lei foi fundamental para a criação de outras leis no país, como o código florestal brasileiro (POTT, ESTRELA, 2017).

O tema ambiental no Brasil volta ao cenário na década de 1930. Entre as décadas de 1930 e 1960, não havia no país uma política ambiental concreta ou uma instituição gestora da questão ambiental. O fato é que esta era tratada a partir de outras políticas setoriais, mas não especificamente por um órgão, sendo que as principais preocupações eram relacionadas ao controle racional dos recursos naturais, com vistas a melhor eficiência econômica. Os principais órgãos que tratavam sobre os assuntos ambientais eram o Ministério das Minas e Energia e o Ministério da Agricultura, que elaboraram na época, legislações de proteção aos recursos naturais renováveis e o Código Florestal, assim como criaram algumas organizações importantes, como os Parques Nacionais, o Serviço Florestal Federal e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IDBF) (MOURA, 2016).

A criação do primeiro Código Florestal brasileiro (Decreto nº 23.793), no ano de 1934, visava impedir os efeitos sociais e políticos negativos da expansão cafeeira, causados pelo aumento do preço ou pela falta de lenha, obrigando os donos de terras a manterem 25% da área de seus imóveis com cobertura de mata original. Este código demonstrava, ainda, um viés de preservação ambiental, ao criar a figura das florestas protetoras para garantir a saúde de rios e lagos e áreas de risco (CASTELLA, 2017; MOURA, 2016). Também no ano de 1934, Moura (2016) identifica a criação do Código das Águas, pelo Decreto Federal nº 24.643.

Já no ano de 1937, outros dois fatos marcantes ocorreram no Brasil e contribuíram para a formação da agenda ambiental no país: a criação do Parque Nacional do Itatiaia, que inaugurou as políticas para o estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas. Depois de sua fundação, diversos outros parques nacionais foram criados; e também foi estabelecido o Decreto-Lei nº 25/1937, que visava a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, incluindo como parte do patrimônio nacional os monumentos naturais, sítios e paisagens de valor notável (MOURA, 2016).

Durante o período da Ditadura Militar no Brasil, em 1964, foi criada a Lei Federal nº 4.504, que estabeleceu o Estatuto da Terra e, em 1965, a aprovação do novo Código Florestal brasileiro, pela Lei Federal nº 4.771, que objetivava a preservação dos diferentes biomas e proteção das florestas na conservação dos habitats naturais. Este código, no entanto, foi visto como incoerente, pois permitia o total desmatamento de florestas desde que fossem plantadas mudas, ainda que de espécies exóticas (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; POTT, ESTRELA, 2017; CASTELLA, 2017; MOURA, 2016).

Finalmente, no ano de 1967, pode-se destacar, também, outros quatro marcos relevantes: a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal; a instituição da Lei de Proteção à Fauna, pela Lei nº 5.197/1967; o estabelecimento do Código de Pesca, pelo Decreto-Lei nº 221/1967 e do Código de Mineração, pelo Decreto-Lei nº 227/1967 (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016).

Na década de 1970, período que compreendeu tanto a publicação do relatório “Limites do Crescimento” quanto a Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil foi um dos países participantes da primeira conferência internacional ambiental, nesta se posicionou em defesa da soberania nacional e, para isso, defendeu que os países desenvolvidos deveriam arcar pelos esforços de se evitar a poluição ambiental. Cerca de um ano depois, em 1973, foi criada no Brasil a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), pelo Decreto nº 73.030, vinculada ao Ministério do Interior, que consistiu na primeira instituição, a nível federal, a tratar da temática ambiental. A partir desta, assuntos como a poluição industrial e urbana, assim como a gestão de áreas florestais protegidas começaram a ser focalizados no país. Também nesta década, seguindo o exemplo da SEMA, foram criadas as instituições estaduais de meio ambiente de São Paulo e do Rio de Janeiro, denominadas, respectivamente, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), em 1973, e Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), em 1975 (MOURA, 2016; POTT, ESTRELA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Também nesta década, outros dois eventos podem ser mencionados. O primeiro ocorreu em 1971, em Brasília, onde, por iniciativa da Comissão Especial sobre Poluição Ambiental da Câmara dos Deputados, realizou-se o I Simpósio sobre Poluição Ambiental. Este evento, no entanto, não gerou nenhuma atitude significativa, seja local ou globalmente. Já o segundo ocorreu em 1978, momento em que foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), um importante embrião para a gestão de recursos hídricos por bacias hidrográficas no Brasil, visto que este comitê visava realizar o estudo integrado e acompanhar a utilização dos recursos hídricos das bacias e, ainda, garantir o aproveitamento múltiplo e a minimização de consequências nocivas ao meio ambiente (POTT, ESTRELA, 2017).

A década de 1980 trouxe diversos avanços na questão ambiental, a partir do estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938/1981. Esta criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), responsável por estabelecer princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições dos entes federados com relação à política ambiental nacional, e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), instituindo também instrumentos como Padrões de Qualidade Ambiental, Zoneamento Ambiental, Avaliação de Impactos Ambientais, Licenciamento Ambiental e o Sistema Nacional de Informações Ambientais (POTT, ESTRELA, 2017; CASTELLA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016). No mesmo ano, Pott e Estrela (2017) identificam a criação da Lei Federal nº 6.902/1981, que dispunha sobre a criação de Áreas de Proteção Ambiental e Estações Ecológicas.

No ano de 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente com o objetivo de definir políticas e coordenar as atividades governamentais relativas à temática e, ainda, houve a instituição da Lei nº 7.347, que consistiu em uma ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente. Já em 1986, podemos destacar a instituição da Resolução Conama nº 001/86, que dispunha sobre os critérios básicos para a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016; POTT, ESTRELA, 2017).

Durante a mesma década, no ano de 1987, houve a publicação do Relatório *Brundtland*, como já visto na seção anterior. Este relatório defendia a necessidade do estabelecimento de uma nova forma de relação do homem para com o meio ambiente, definindo, ainda, o conceito de “Desenvolvimento Sustentável” (POTT, ESTRELA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; CASTELLA, 2017). Diante disso, de acordo com Moura (2016), ocorreu no Brasil o movimento Frente Verde, que lutou pela implementação do Capítulo do Meio Ambiente à

Constituição Federal de 1988. Tais esforços resultaram na criação do art. 225, que declarava o meio ambiente como direito do cidadão, especificando ações a serem desenvolvidas pelo poder público com vistas a efetivá-lo. Nas palavras do artigo, é possível perceber claramente a incorporação, pela Constituição, do novo pensamento mundial com relação ao meio ambiente: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, art. 225).

Para o seu cumprimento, foi elaborada uma legislação federal e, ainda, iniciou-se um processo de descentralização da política ambiental, com vistas a promover uma estruturação de instituições estaduais e municipais voltadas para o meio ambiente. Pode-se destacar também, o art. 170 da Constituição Federal, que estabeleceu a proteção do meio ambiente como princípio da ordem econômica (POTT, ESTRELA, 2017; MOURA, 2016). Ainda, em 1988, Silva, Silva e Borges (2019) identificam a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, pela Lei nº 7.661/1988.

Moura (2016) destaca, ainda, que outro marco do período foi a Lei nº 7.735/1989, que unificava diversos órgãos federais encarregados da questão ambiental – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), IBDF (desenvolvimento florestal) e a SEMA – em um único órgão, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Também neste ano, 1989, foi criado o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), hoje pertencente ao Ministério do Meio Ambiente, cuja finalidade era agir como agente financiador da Política Nacional do Meio Ambiente (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016).

No ano de 1990, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR). Por meio da Comissão Interministerial do Meio Ambiente (CIMA), coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, o Brasil se preparou para ser sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, elaborando, inclusive, um relatório que explicava a posição do país com relação à temática ambiental (MOURA, 2016; SILVA, SILVA, BORGES, 2019). No ano de 1991, foi iniciado o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que tinha “um papel fundamental na melhoria da capacidade institucional dos órgãos ambientais federais e estaduais para a formulação de políticas e para a gestão ambiental” (MOURA, 2016, p. 18). Moura (2016) destaca como próximo fato marcante da década, a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992, sendo este o atual órgão gestor da pasta ambiental, a partir da extinção da SEMAM/PR.

Com a criação da Resolução Conama nº 237/1997, que instituiu o Licenciamento Ambiental como uma ferramenta obrigatória para a regularização de diversas atividades no Brasil, ocorreu um avanço significativo em relação ao PNMA, criado em 1981 (POTT, ESTRELA, 2017). Ainda em 1997, houve a instituição da Política Nacional do Gerenciamento de Recursos Hídricos, pela Lei nº 9.433/1997, e a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016).

Já o ano de 1998 foi marcado pela promulgação da Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, que definia como crime as ações lesivas ao meio ambiente como a desobediência à legislação ambiental (POTT, ESTRELA, 2017; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; MOURA, 2016). E, por último, no ano de 1999, pode-se destacar a criação da Política Nacional de Educação Ambiental, pela Lei nº 9.795/1999.

Os anos 2000 trouxeram novas instituições, programas e conferência relevantes para a política ambiental nos cenários internacional e nacional. Assim, em 2000, foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), responsável por organizar as categorias de unidades de conservação e seus instrumentos de proteção. No mesmo ano, iniciou-se a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), que contemplava a discussão sobre a melhoria da qualidade ambiental em áreas prioritárias para os estados assim como a respeito da questão do licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro (MOURA, 2016; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Também no ano de 2000 foi criada a Agência Nacional das Águas (ANA), cujo objetivo principal era implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada em 1997. O ano de 2000 foi marcado pela estruturação de órgãos municipais de meio ambiente, segundo Silva, Silva e Borges (2019).

Em 2002, além da criação da Política Nacional de Biodiversidade, pelo Decreto nº 4.339, foi lançada a Agenda 21 brasileira com dez anos de atraso, após a sua proposta na Conferência Rio-92. Tal Agenda tratou de seis temas principais: cidades sustentáveis, redução das desigualdades sociais, agricultura sustentável, gestão de recursos naturais, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável e infraestrutura e integração regional. Moura (2016) aponta que as propostas do documento vêm sendo ofuscadas por novas prioridades e que, portanto, tal documento não tem conseguido cumprir o seu papel de direcionador da política ambiental brasileira. Já as Agendas 21 locais vêm perdendo fôlego, de modo que a maioria dos municípios não considera o documento como princípio orientador para o planejamento municipal (SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

De acordo com Silva, Silva e Borges (2019), em 2003, houve a instituição da Lei nº 11.248, que estabelecia o acesso público a informações disponíveis nos órgãos do SISNAMA e, ainda, a realização da I Conferência Nacional de Meio Ambiente. Já o ano de 2005 foi marcado pela II Conferência Nacional de Meio Ambiente, sendo que ambas as conferências serviram para chamar a atenção ao fortalecimento do SISNAMA.

Ainda em 2005, foi lançada a Política Nacional de Biossegurança, através da Lei nº 11.105 e, também, foi criado o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental. No ano seguinte, tivemos a instituição do Serviço Florestal Brasileiro, pela Lei nº 11.284/2006, e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Outro órgão criado, agora no ano de 2007, pela Lei Federal nº 11.516, foi o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que surgiu devido ao desmembramento do Ibama. O ICMBio ficou responsável por gerenciar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), além de fomentar programas de pesquisa e proteção da biodiversidade (MOURA, 2016). No mesmo ano, através do Decreto nº 6.040/2007, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e da Lei nº 11.445/2007, a Política Nacional de Saneamento Básico (SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Em 2009, três eventos podem ser destacados: 1) o início da terceira etapa do PNMA, com os componentes de gestão integrada de ativos ambientais e de desenvolvimento institucional em três linhas: instrumentos econômicos para a gestão ambiental, monitoramento ambiental e licenciamento ambiental (MOURA, 2016); 2) a criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, a partir da Lei nº 12.114/2009; e, 3) a instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com a Lei nº 12.187/2009 (SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Quanto a 2010, ocorreu a aprovação da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos e visava “estimular padrões sustentáveis de produção e consumo, integrar os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis à sociedade e eliminar os lixões” (POTT, ESTRELA, 2017, p. 277), representando um grande avanço na legislação ambiental brasileira desde a Resolução Conama nº 237/1997 e a Lei dos Crimes Ambientais de 1998. E, em 2011, Silva, Silva e Borges (2019), bem como Pott e Estrela (2017) identificam como um relevante marco, a promulgação da Lei Complementar nº 140, que regulamentou o licenciamento ambiental de forma constitucional.

O ano de 2012 é marcado pela Conferência Rio+20, que alcançou grande mobilização da opinião pública e da atenção internacional para a temática ambiental, porém, se deu em um contexto pouco favorável, devido à conjuntura econômica e política de muitos países (MOURA,

2016). De acordo com Pott e Estrela (2017, p. 277), tal conferência “não produziu avanços significativos em relação à Rio-92, exceto o de manter o desenvolvimento sustentável como um desafio na agenda de preocupações da sociedade”. Quanto ao campo das legislações, pode-se ressaltar as mudanças realizadas no Código Florestal brasileiro de 1965, a partir da Lei Federal nº 12.651/2012, que inovou em certos pontos, como a variação das exigências de acordo com a área de terra, favorecendo a agricultura familiar e o Cadastro Ambiental Rural (CAR), porém, também regrediu em certos pontos, ao diminuir as Áreas de Preservação Permanentes (APP), considerando-as em cursos d’água perenes e intermitentes e não em todos os corpos hídricos (SILVA, SILVA, BORGES, 2019; POTT, ESTRELA, 2017).

3.3 Breve análise político-econômica-institucionalista no Brasil

Viu-se, nas seções anteriores, os principais acontecimentos, no cenário mundial e nacional, que chamaram a atenção dos atores relevantes – como, por exemplo, presidentes, ONGs, movimentos ambientalistas e a opinião pública – para a necessidade de construção de uma agenda ambiental mundial. Neste período, pôde-se perceber que, a partir da ocorrência de uma série de catástrofes e da ameaça de exaustão dos recursos naturais que poderiam afetar os países em muitos aspectos, principalmente, no econômico, exigiu-se a mudança de postura destes com relação ao tratamento da questão ambiental. Tendo este cenário como plano de fundo, será analisada nesta seção, de maneira um pouco mais aprofundada, a formação das políticas ambientais no Brasil, focalizando os aspectos político, econômico e institucional.

Assim, pode-se começar com as colocações elaboradas por Figueiredo (2018), que já no início de seu trabalho, indica que, dentre os registros oficiais que o Brasil possui desde os primórdios de sua colonização, o primeiro documento oficial é a carta de Pero Vaz de Caminha, enviada ao Rei de Portugal, que, em 1500, já destacava as potencialidades econômicas do país. Outros documentos, ainda, revelavam a exuberância e potencialidades da natureza local. Semelhante apontamento revela que, desde o primeiro contato com os europeus, o “Brasil foi visto pelas nações hegemônicas como uma importante reserva de recursos naturais, possuidor de metais e pedras preciosas e com capacidade para o desenvolvimento bem-sucedido de atividades agrícolas e pecuárias devido às suas condições climáticas” (FIGUEIREDO, 2018, p. 107).

Figueiredo e Cruz (2013) destacam, a este respeito que, ao longo dos séculos, o Brasil passou a ser visto no cenário internacional como um país estratégico, uma vez que possuía grande diversidade natural, em comparação aos outros países, e um dinamismo econômico

bastante interessante. Figueiredo (2018, p. 107) acrescenta ainda que “apesar da importância do meio natural para a formação da sociedade brasileira, as questões ambientais ficaram relegadas ao segundo plano sendo mesmo subjugadas aos interesses explícitos dos objetivos econômicos dos grandes projetos desenvolvimentistas brasileiros”.

Esta afirmação torna-se evidente ao se considerar a atividade econômica brasileira ao longo dos séculos. Pode-se perceber, assim, já no século XVI, a forte interferência lusitana sobre o território brasileiro, a partir da extração do Pau-Brasil, que gerou forte devastação de uma área considerável da Mata Atlântica. Nos dois séculos seguintes, identificam-se a monocultura da cana de açúcar e, no século XVIII, a exploração do ouro e demais metais preciosos. Juntos, estes períodos formam os três grandes ciclos econômicos do Brasil Colônia (FIGUEIREDO, 2018).

De acordo com Furtado (2005), no século XIX, as atividades econômicas no país continuaram a se desenvolver com base na monocultura agrária de exportação, possuindo o mesmo caráter predatório e desperdiçador, no que diz respeito ao aproveitamento das riquezas da terra. Ainda, na segunda metade do dito século, iniciou-se no Brasil a economia do café, na região do Vale do Paraíba no interior de São Paulo, o desenvolvimento do ciclo da borracha na região amazônica e o ciclo do algodão no semiárido nordestino. É relevante destacar que, segundo Figueiredo (2018), todas estas intervenções ocorreram de maneira desordenada no que diz respeito à questão regulatória, sem nenhum planejamento que visasse a preservação ambiental.

O país adentra, conforme Furtado (2005), no século XX, com um sistema econômico ainda baseado na exploração dos recursos naturais, sendo que até a década de 1930, a participação brasileira na economia internacional limitava-se à exportação de produtos primários, como o café, o feijão, o milho e, ainda, a pecuária bovina. Neste período, Figueiredo (2018) acrescenta que o então presidente da época, Getúlio Vargas, com vistas a colocar em prática o seu projeto desenvolvimentista, propiciou medidas políticas imprescindíveis para a instalação e proliferação de indústrias no solo brasileiro. Também, no cenário internacional, a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, teve papel relevante para a reformulação na divisão internacional do trabalho, propiciando uma maior diversificação industrial nos países – com a chegada de indústrias de eletrodomésticos, por exemplo –, incluindo o Brasil, antes limitado à produção têxtil.

Com relação ao meio ambiente, pode-se afirmar que a instalação das indústrias no país representou a extração de matérias-primas a um ritmo mais acelerado e intenso, provocando elevados níveis de contaminação da água e poluição do ar, bem como outras consequências

preocupantes. A passagem, então, do Brasil agrário, limitado a exportação de produtos primários, para o Brasil industrial marcou significativamente a questão ambiental no país, ao gerar a contaminação industrial, muito mais prejudicial do que as provenientes de atividades econômicas anteriores à industrialização (FURTADO, 2005; FIGUEIREDO, 2018).

Figueiredo (2018) acrescenta que, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), apesar das demandas ambientais estarem cada vez mais evidentes, o projeto de desenvolvimento cresceu a um ritmo mais acelerado, propiciando o surgimento de indústrias de construção civil e automobilísticas. Até a década de 1960, o autor aponta que os governos brasileiros davam pouca importância para as questões ambientais, sendo que este cenário só começou a mudar, de fato, com a Conferência de Estocolmo, em 1972, que favoreceu a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), no ano de 1973.

Em termos institucionais, Ferreira e Salles (2016), baseados no trabalho de Monosowski, escrito em 1989 e intitulado “Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil”, identificaram a existência de quatro abordagens estratégicas básicas nas políticas ambientais brasileiras, sendo elas: 1) a administração dos recursos naturais; 2) o controle de poluição industrial; 3) o planejamento territorial; e, 4) a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A primeira abordagem denominada “a administração dos recursos naturais” compreende o período de 1930 a 1973. Conforme argumentou-se ao longo desta investigação, a economia brasileira, desde o período colonial, foi marcada por ciclos de exploração intensa dos recursos naturais, especialmente do solo, através da agricultura. Com o início do projeto de industrialização, no governo de Vargas, houve um processo de reorganização do Estado brasileiro, que atribuía aos recursos naturais uma certa importância, porém, somente na medida em que propiciavam a atividade produtiva. Antes deste período, não havia uma consciência ecológica e nem a pressão social que favorecesse a adoção de medidas de proteção ou controle ambiental, sendo que estas só passaram a ser observadas a partir da intensificação da industrialização, nos anos de 1930 (FERREIRA, SALLES, 2016; FURTADO, 2005).

Sánchez (2013) indica que antes deste período existiam algumas medidas que visavam disciplinar o uso dos recursos naturais no Brasil, como as medidas editadas pela Coroa portuguesa que, no final do século XVIII, proibiam a utilização de madeiras de lei na indústria de construção naval, ou ainda, a proibição da devastação dos mangues, em 1760, editada pelo Rei Dom José. No entanto, segundo Ferreira e Salles (2016), essas deliberações não faziam parte de uma política articulada que observasse um conjunto de atividades ambientalmente danosas.

Somente a partir da necessidade da industrialização no país que a criação de uma base regulatória se tornou imprescindível, dando origem à primeira fase das políticas ambientais no Brasil, nomeada por Monosowski de "administração dos recursos naturais" (FERREIRA, SALLES, 2016). Este período foi caracterizado pela elaboração de uma série de códigos e medidas administrativas que regulamentavam o acesso e apropriação dos recursos naturais, bem como criavam áreas de preservação ambiental como por exemplo: o Código das Águas, o Código Florestal e o Código de Minas, todos no ano de 1934; o Decreto-Lei de Proteção ao Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico e a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937; o Código da Pesca, em 1938; a Lei sobre Monumentos Arqueológicos, em 1961; e, a Lei de Proteção à Fauna, em 1967 (SÁNCHEZ, 2013).

Ferreira e Salles (2016) observam, ainda, que este período é marcado por um caráter conservacionista, com a incorporação de áreas de preservação ambiental e a criação de unidades de conservação. Isto, no entanto, não representa, segundo os autores, uma contradição aos aspectos políticos e econômicos da época, visto que a criação das reservas ecológicas para fins científicos, por exemplo, poderia acentuar a disponibilidade à apropriação do território remanescente e de seus recursos naturais para o desenvolvimento de atividades econômicas, sendo usadas como justificativa, inclusive, para despreocupações ambientais relativas à apropriação de recursos naturais nas demais áreas (FERREIRA, SALLES, 2016; SÁNCHEZ, 2013).

Neste período, entre 1930 e 1973, o Brasil não apresentava um sistema econômico integrado com a questão ambiental, logo, as decisões não eram tomadas considerando o longo prazo, tendo em vista o andamento do projeto desenvolvimentista que incentivava a industrialização voltada à exploração intensiva de recursos naturais não renováveis como o ferro e o petróleo. Numa análise política e econômica, é possível identificar na literatura que o desenvolvimento industrial promovido no Brasil, e, em outros países da América Latina, neste período, não produziu o efeito esperado em relação à dependência externa e a obtenção de um crescimento sustentado, apesar de ter promovido uma diversificação relevante na estrutura produtiva destes países (FERREIRA, SALLES, 2016).

No que diz respeito à segunda etapa da política ambiental brasileira, denominada “o controle da poluição industrial”, pode-se definir como um marco deste período, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973. Como já dito anteriormente, a fundação desta instituição foi fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida na cidade de Estocolmo, na Suécia, em 1972. Segundo Sachs (2008), durante a Conferência, no confronto entre os chamados “catastrofistas” e os “otimistas”, o Brasil se

colocou a favor do segundo grupo, ou seja, daqueles que defendiam que o setor produtivo deveria ter prioridade com relação à questão ambiental, sendo que as externalidades negativas provenientes deste processo poderiam ser amortecidas, posteriormente, quando os países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, já tivessem atingido seus objetivos econômicos de alcançar a renda per capita dos países desenvolvidos.

De acordo com Ferreira e Salles (2016), ao defender esta tese, o Brasil criou uma imagem internacional muito negativa, logo, a criação da SEMA tornou-se uma solução diplomática, adotada pelo presidente Emílio Médici, com vistas a melhorar a imagem brasileira com os demais países. Os autores afirmam ainda que a criação da SEMA, portanto, num primeiro momento, não representou uma mudança na estrutura de tomada de decisões sobre as questões ambientais mais relevantes à época, como a localização industrial ou as tecnologias utilizadas na produção. O caráter deste órgão era, portanto, mais orientativo e acessório do que executor de políticas públicas, no entanto, havia espaço para iniciativas inovadoras no campo das políticas ambientais, como a tentativa de inserção da variável ambiental no planejamento estratégico brasileiro, a partir do próprio decreto que criou a SEMA (Decreto nº 73.030/1973) (FERREIRA, SALLES, 2016).

Para além deste decreto, que representou uma grande inovação no contexto legal brasileiro, apesar do período ser representado pelo ritmo acelerado de degradação natural, com políticas ambientais que não harmonizam com as estratégias econômicas, houve um outro evento importante que impactou as ações de controle ambiente: a criação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1974 (FERREIRA, SALLES, 2016).

Tal Plano apresentou a preocupação governamental com a questão do desenvolvimento e com a do meio ambiente, ao discorrer, no seu Capítulo IX, sobre o desenvolvimento urbano, o controle da poluição e a preservação do meio ambiente. O referido Plano ainda apresentava medidas para a criação de sistemas de licenciamento para a instalação de atividades potencialmente poluidoras nos estados e municípios, bem como a preocupação com a qualidade do ar e da água, com a adoção de padrões de emissão de efluentes líquidos (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1974). É importante alertar, no entanto, que este Plano foi criado durante o período da Ditadura no Brasil e que os militares buscavam, à época, o crescimento econômico, que não é sinônimo de desenvolvimento econômico. Com base nos eventos ocorridos no país neste período, podemos apontar que o “desenvolvimento” contemplado no mencionado Plano visava apenas o crescimento econômico, não possuindo perspectivas e ações reais para o alcance da sustentabilidade ou, ainda, para fomentar e/ou garantir a inclusão da questão da conservação ambiental na agenda de políticas públicas.

Segundo Ferreira e Salles (2016), a política ambiental aplicada pelos militares atuou sob efeito do modelo de desenvolvimento da época, sem qualquer questionamento. Tal política visou a solução do problema da poluição industrial, identificando o seu causador que, no caso, era a indústria, e responsabilizando o Estado como o disciplinador da questão, entretanto, a estratégia consistia somente na redução de danos.

Com isto, tem-se a terceira abordagem estratégica da política ambiental nacional brasileira, denominada “o planejamento territorial”, que ocorreu no período de 1974 e 1981. Esta etapa foi marcada pelo próprio II PND, que definiu o conceito de “área crítica de poluição”, contribuindo para a introdução da diferenciação espacial na regulação do modo de utilização e apropriação do meio ambiente no Brasil (FERREIRA, SALLES, 2016; REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1974). Segundo Ferreira e Salles (2016)

A grande inovação a se destacar nesta etapa foi a utilização de critérios ecológicos para a definição e delimitação das áreas industriais nas principais regiões metropolitanas – fato que restringiu a abrangência da estratégia a essas regiões (já antropizadas). Ademais, a estratégia não alcançou as Políticas, Planos, e Programas governamentais na esfera federal. Apesar de algumas iniciativas setoriais isoladas, os grandes projetos de infraestrutura implementados no período militar não tiveram questionamentos institucionais quanto à sua localização ou à tecnologia empregada, ou seja, não foram objeto de licenciamento ambiental (FERREIRA, SALLES, 2016, p. 7).

É importante destacar que, nesta etapa, apenas o espaço urbano tornou-se alvo de regulação, enquanto o espaço rural permaneceu sem normatizações quanto ao desenvolvimento das atividades produtivas. Ferreira e Salles (2016), com base em Monosowski, explicam que isto se deve ao fato de que no espaço urbano, as possibilidades de haver uma mudança estrutural eficaz do ponto de vista ecológico são limitadas. Já no espaço rural, a lógica seguida era a da rentabilidade no curto prazo, logo, medidas de diminuição e de controle dos impactos causados eram consideradas suficientes para atenuar os efeitos negativos da utilização dos recursos naturais de forma desordenada e sem planejamento de longo prazo.

Ferreira e Salles (2016, p. 7) finalizam, a respeito desta etapa, que embora esta tenha sido considerada uma fase da política ambiental brasileira, “o planejamento territorial nunca fez parte efetivamente dos mecanismos de gestão ambiental de forma integrada, em âmbito nacional”, isto porque ficou restrita às regiões metropolitanas ou iniciativas setoriais, não sendo adota de fato pelas estratégias governamentais de desenvolvimento. Entretanto, Sánchez (2013) complementa que, a partir dos anos de 1980, alguns dispositivos legais surgiram com vistas ao

planejamento territorial, como é o caso do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, em 1988, o Estatuto da Cidade, em 2001, e o Zoneamento Ecológico-Econômico, em 2002.

A quarta fase, denominada por Monosowski de “a Política Nacional de Meio Ambiente”, teve início em 1981 com a publicação da Lei nº 6.938/1981 e permanece até os dias atuais. É possível apontar que esta fase inaugurou a gestão integrada dos recursos naturais, estabelecendo objetivos, ações e os instrumentos da política ambiental brasileira (FERREIRA, SALLES, 2016). De acordo com o art. 2º da lei,

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981, *online*).

Uma das principais inovações desta lei foi a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que consiste no conjunto de órgãos públicos, pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e entidades não-governamentais instituídas pelos órgãos públicos, responsáveis pela proteção ambiental no país (BRASIL, 1981). Dentre os órgãos públicos, pode-se destacar a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), um órgão consultivo e deliberativo, hoje subordinado ao MMA, que possibilitou a participação pública nas decisões relacionadas à temática ambiental (BRASIL, 1981; FERREIRA, SALLES, 2016).

Dentre as criações do PNMA, destaca-se o art. 9º da mesma lei que, ao criar os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, inaugurou uma nova etapa no modo de utilização e apropriação dos recursos naturais. Os instrumentos criados pela Lei nº 6.938/1981 foram:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (BRASIL, 1981, *online*).

Dentre os instrumentos acima apresentados, Ferreira e Salles (2016, p. 8) destacam como um dos mais importantes, o Licenciamento Ambiental (LA), “adotado como a principal ferramenta de gestão responsável por disciplinar a forma como os recursos naturais seriam utilizados e adequados para a produção”. O zoneamento ambiental também pode ser apontado como um relevante instrumento que insere a variável ambiental no sistema de planejamento, no momento anterior ao projeto.

No final da década de 1980 ocorreu outro avanço institucional significativo com a promulgação da nova Constituição Federal brasileira que, no art. 225, destaca a questão ambiental como algo primordial para a nação, aderindo, inclusive, às noções de Desenvolvimento Sustentável, como pode ser visto no trecho: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as **presentes e futuras gerações**” (BRASIL, 1988, art. 225, grifos nossos).

Em um estudo elaborado por Oliveira (2021) sobre as políticas públicas presentes na Constituição Federal de 1988⁴³, a autora verificou que a questão ambiental estava presente em 0,83% da carta constitucional, o que representa um avanço em relação às outras constituições, brasileiras ou não. Desta porcentagem, os assuntos mais tratados, que representavam 66,67% da pauta ambiental, foram os tópicos relacionados às políticas gerais de meio ambiente e proteção ambiental gerais, controle ambiental, gestão ambiental, engenharia ambiental e estatísticas gerais. Também, outra questão muito frisada, com 26,67% de observância, foi com

⁴³ Em sua versão atualizada em 2019.

relação a “Proteção de Espécies, Fauna, Flora e Florestas”, que discorria a respeito da proteção de espécies em extinção, preservação do ecossistema, comércio ilegal de animais, regulações do IBAMA, comércio de plantas e proteção de florestas. Considerando ainda a referida pesquisa, identificou-se o grau de observância de outros assuntos relacionados à pauta ambiental, sendo eles: 0,44% sobre a temática “Agricultura, Pesca e Pecuária”; 1,32% sobre a questão de “Energia”; 2,81% sobre o tema de “Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária”; e, 2,48% com relação a pauta do “Território e Recursos Naturais”.

Ferreira e Salles (2016) apontam que, apesar da Constituição Federal de 1988, em um primeiro momento, não ter representado uma mudança significativa para a formulação de políticas públicas, esta forneceu as propriedades necessárias para a adoção de instrumentos de gestão ambiental capazes de conciliar o desenvolvimento econômico e a disponibilidade dos recursos naturais no longo prazo. Os autores também destacaram que a atual Carta Magna brasileira praticamente repete as mesmas questões expressas na Política Nacional do Meio Ambiente, ao defender uma gestão ambiental voltada predominantemente para o curto prazo, como é o caso do estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, o que demonstra pouca articulação com os níveis decisórios capazes de integrar aspectos ambientais ao processo de desenvolvimento.

Amparados nas considerações de Monosowski, Ferreira e Salles (2016) lançam luz sobre o caráter conservacionista da Constituição de 1988, sobretudo por conta de algumas questões, como a restrição do uso de determinados recursos e espaços pouco elaborados no que diz respeito às potencialidades naturais para o desenvolvimento e a manutenção do diacronismo em relação às políticas desenvolvimentistas, que não visavam orientar, de fato, o planejamento econômico. Os autores argumentaram que, apesar das inovações técnicas e institucionais, alguns eventos, a exemplo da crise econômica na década de 1980, contribuíram para impedir o Estado de realizar os investimentos necessários para promover as reformas institucionais capazes de favorecer a implementação da legislação ambiental.

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pela Lei nº 7.735/1989, uma entidade autárquica federal, de personalidade jurídica de direito público, possuidora de autonomia administrativa e financeira, responsável por executar a Política Nacional do Meio Ambiente por meio da fiscalização ambiental. Esta entidade, ao extinguir a SEMA e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), assumiu um escopo de atuação muito mais abrangente do que as instituições executoras antes existentes. É possível acrescentar que o IBAMA atua com vistas a garantir que

a legislação ambiental seja cumprida, valendo-se da coerção e da aplicação de sanções a pessoas e organizações que estejam adotando atitudes nocivas ao meio ambiente (CARVALHO, 2021; FERREIRA, SALLES, 2016; BRASIL, 1989a).

Em 1992, foi criado pela Lei nº 8.490/1992, o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esta lei, que discorria a respeito da organização da Presidência da República e dos Ministérios, instituiu, em seu art. 16, inciso XVII, as atribuições de tal órgão:

XVII - Ministério do Meio Ambiente:

- a) planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente;
- b) formulação e execução da política nacional do meio ambiente;
- c) preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis;
- d) implementação de acordos internacionais na área ambiental.

Parágrafo único. O Poder Executivo encaminhará, no prazo de noventa dias, projeto de lei dispondo sobre a competência relativa à administração e ao fomento da atividade pesqueira, florestal e da borracha (BRASIL, 1992, *online*).

Carvalho (2021) aponta que, ao longo dos anos, tal órgão teve algumas alterações em sua nomenclatura, como Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Ministério dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, entretanto, em 1999, teve seu nome original resgatado, isto é, Ministério do Meio Ambiente, permanecendo até os dias atuais.

De acordo com o Instituto Bridje (2021), dentro do SISNAMA, o MMA tem como finalidade planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, atuando como órgão central. Atualmente, o Ministério possui dois órgãos executores vinculados a si, que são: o IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Este último foi criado em 2007, pela Lei nº 11.516/2007, possuindo funções de execução e implantação da política nacional ambiental muito parecidas com as do IBAMA, entretanto, está mais voltado para as Unidades de Conservação instituídas pela União, como os Parques Nacionais e as Áreas de Proteção Ambiental, com atribuições relativas à conservação, exploração turística, policiamento e outros.

Outro avanço institucional se deu, segundo Ferreira e Salles (2016), com a aprovação da Lei de Crimes Ambientais, em 1988, que considerou como crime a execução de atividades potencialmente poluidoras sem a devida licença ambiental, instituindo sanções penais e administrativas a serem aplicadas aos responsáveis por tais atos lesivos ao meio ambiente. Os autores observam ainda que a Política Nacional do Meio Ambiente passou por uma lenta

institucionalização e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão ambiental previstos na legislação, isto por conta da questão econômica brasileira.

Na década de 1980, como já mencionado, houve um período de crise econômica e, em 1990, a inflação se apresentou como um dos principais problemas econômicos, que só obteve uma resposta eficaz com a implementação do Plano Real, em 1994. Este Plano proporcionou a estabilidade necessária dos níveis de preços no Brasil. Naquela época, outro problema crescente era a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), que se deu devido ao esforço do país em manter o câmbio fixo, com a aplicação da política do tripé macroeconômico (BRESSER-PEREIRA, GONZALEZ, LUCINDA, 2008). Ferreira e Salles (2016) atribuem a este cenário a implementação lenta e gradual da política ambiental, que necessitava de investimentos para avançar de maneira mais significativa.

No século XXI, porém, ocorreu uma expansão na área econômica brasileira influenciada pelo crescimento asiático, que a partir da sua relação comercial com o Brasil, país exportador de produtos primários, provocou a alta nos preços das *commodities*, beneficiando a balança comercial tanto do Brasil quanto dos países asiáticos, com destaque para a China. Este cenário propiciou, então, a implementação de uma política econômica expansionista, sobretudo a partir de 2004. Neste período, o governo brasileiro começou um forte investimento para ampliar e modernizar a infraestrutura logística do país, o que contribuiu para um aumento exponencial de serviços ambientais dos órgãos licenciadores e da atenção dos governantes à instituição de medidas que visavam o longo prazo e, não apenas o curto prazo, tão característico de outros períodos (FERREIRA, SALLES, 2016; ALEM, CATERMOL, ZEN, 2005).

É importante resgatar a relação do Brasil com a noção de desenvolvimento sustentável⁴⁴ e como isso impactou no âmbito institucional do país. Pode-se dizer que, na década de 1980, período no qual foi instituída a PNMA, a noção que orientava as políticas eram ainda aquelas relativas ao conceito de ecodesenvolvimento⁴⁵. Naquele momento, então, a ideia do desenvolvimento sustentável era incipiente e carente de uma base teórica sólida para construção de um pensamento fundamentado nos limites biofísicos ambientais e em aspirações de longo prazo (FERREIRA, SALLES, 2016).

Ferreira e Salles (2016) indicam que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, surgiram novas concepções em torno do conceito de desenvolvimento sustentável e propostas práticas começaram a surgir, entretanto, o processo de institucionalização da Política foi tão lento que,

⁴⁴ Para melhor compreensão, ver: WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. New York: Oxford University Press, 1987.

⁴⁵ Consultar: SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

quando o modelo de gestão se consolidou, ao final dos anos de 1990, ele já não se adequava aos novos desafios do desenvolvimento sustentável. Desta forma, os autores apontam que “notou-se uma grande dificuldade em flexibilizar as instituições no sentido de endogeneizar a dimensão ambiental no processo de planejamento do desenvolvimento no Brasil – o que seria oportuno no momento de reconstrução das instituições públicas nacionais pós-ditadura” (FERREIRA, SALLES, 2016, p. 14), desse modo,

É preciso, portanto, superar a falta de visão holística, reflexo da carência de uma “cultura de planejamento”, para transpor a estrutura economicista e moldar instituições capazes de integrar a dimensão ambiental em etapa adequada no sistema de planejamento, favorecendo o desenvolvimento socioeconômico do País (FERREIRA, SALLES, 2016, p. 15).

Com vistas a analisar a formação da agenda ambiental no Brasil e todos os aspectos que a compõe, Massuchin e Cervi (2010) elaboraram uma pesquisa no âmbito da agenda midiática, intitulada “As Políticas Públicas Ambientais no Jornal Gazeta do Povo: como se dá a cobertura das ações governamentais para o meio ambiente”. Tal estudo teve como período de análise os anos 2000 a 2009 e, como objeto, o jornal curitibano Gazeta do Povo. Nesta, os autores consideraram que a questão ambiental começou a ganhar destaque a partir das últimas décadas do século XX, momento em que chamou a atenção da sociedade e, que, neste cenário, os meios de comunicação atuaram como espaço de debate. Semelhante pesquisa se propôs, então, a observar, por meio de técnicas empíricas, em que medida se deu a discussão pública sobre o assunto e a forma de agendar, através da mídia, o debate ambiental na esfera pública.

Tal como o trabalho de Massuchin e Cervi (2010), a presente investigação visa analisar a formação da agenda ambiental brasileira, porém, o caminho que se optou foi o da vertente da agenda governamental, visto que tal campo de estudo é ainda pouco investigado no Brasil devido, entre outros aspectos, a dificuldades metodológicas, no entanto, quando tal vertente é observada, ela pode trazer contribuições para a academia e para toda a sociedade. Para satisfazer a tal objetivo utilizou-se o “Painel de Legislação Ambiental”, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, para aplicação do Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones.

4 METODOLOGIA

Esta dissertação foi elaborada a partir de três etapas metodológicas, que serão melhor explicadas nas próximas seções e subseções.

4.1 Primeira etapa: levantamento teórico

A primeira etapa compreendeu a revisão da literatura sobre as temáticas geral e específica deste trabalho, relacionadas à agenda governamental e às políticas públicas ambientais. Alguns dos temas analisados durante o processo de escrita, foram: o ciclo de políticas públicas; o processo de *agenda-setting* e a diferenciação entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental; a discussão sobre problemas privados *versus* problemas públicos; o processo de mudanças na agenda governamental; as abordagens metodológicas para o estudo da agenda governamental (como o Modelo dos Múltiplos Fluxos e o Modelo do Equilíbrio Pontuado); discussão sobre a agenda governamental no contexto democrático; o histórico das políticas públicas ambientais no cenário internacional e no Brasil; atores e instituições ambientais; Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; e, o desenvolvimento sustentável etc. Estas e outras discussões permitiram a melhor compreensão dos temas analisados, contribuindo, desta forma, para a elaboração da metodologia e, ainda, para a análise dos resultados da pesquisa, no Capítulo 5.

4.2 Segunda etapa: aplicação da metodologia

A segunda etapa, que consiste na aplicação da metodologia, foi dividida em três subseções: a primeira consiste na apresentação da metodologia que forneceu base à pesquisa; a segunda, em uma exposição detalhada do Painel de Legislação Ambiental, objeto de estudo da presente dissertação; e a terceira, exibe as especificações da metodologia desta dissertação, a fim de se entender a atenção governamental sobre as políticas públicas ambientais no Brasil.

4.2.1 Modelo do Equilíbrio Pontuado: inspiração para uma metodologia própria

Sabendo que a intenção da pesquisa foi a identificação e mapeamento das principais ações, em nível das políticas ambientais, desenvolvidas pelo governo federal no período de

1992 a 2012, utilizou-se como referência para elaboração de uma metodologia própria o Modelo do Equilíbrio Pontuado. Este modelo, como já descrito no Capítulo 2, foi elaborado por Baumgartner e Jones, no ano de 1993, que buscavam compreender o processo de formação da agenda governamental e de mudanças nas políticas, defendendo a tese da existência, nesses sistemas, de longos períodos de estabilidade pontuados por momentos de mudanças rápidas e profundas. Para tal, estes autores combinaram estudos transversais, que são aqueles que analisam vários temas na agenda das políticas, possibilitando generalizações e comparações, e estudos longitudinais, que visualizam a entrada e saída de temas da agenda, permitindo a identificação das preferências e o grau de importância de cada temática ao longo do tempo (BAUMGARTNER, JONES, 2010).

E como isso foi feito? Através do método de análise de conteúdo, que consiste, segundo Bardin (2011, p. 37) em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Tal método compreende o levantamento de um “*corpus* documental”, ou seja, “a seleção do conjunto dos documentos que serão levados em consideração para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2011, p. 126), propondo o uso de “unidades de codificação” para a análise de documentos textuais, ou seja, a utilização de recortes do texto (que podem ser trechos, palavras ou temas) para posterior categorização.

A categorização utilizada pelos autores para analisar as políticas públicas norte-americanas foi sistematizada em um livro de códigos (o *codebook*) pertencente, em um primeiro momento, ao *Policy Agendas Project*. Com o passar dos anos, tal projeto se expandiu, propiciando a criação do *Comparative Agendas Project*, cujo Brasil é participante, possuindo o seu próprio livro de códigos⁴⁶.

Mais especificamente, pode-se apontar que os autores, a partir de sua teoria, criaram uma metodologia em que o pesquisador, ao selecionar o objeto de análise – como por exemplo: leis, decretos, discursos de posse, constituições, projetos de emendas constitucionais, orçamento do país, entre outros – e o período, deve criar recortes nos documentos selecionados e os categorizar, seguindo o livro de códigos, que é específico para a área de políticas públicas e, assim, obterá informações das quais serão possíveis a realização de análises quanti e qualitativas.

O trabalho aqui formulado, portanto, utilizou-se desta metodologia como plano de fundo para a realização da análise das políticas públicas ambientais elaboradas entre o período de

⁴⁶ Disponível em:

https://comparativeagendas.s3.amazonaws.com/codebookfiles/CodeManual_Junho_2019_4.pdf

1992 a 2012. É importante mencionar que adaptações da metodologia foram necessárias para a elaboração desta pesquisa, tendo em vista o objeto de análise, ou seja, o Painel de Legislação Ambiental.

4.2.2 O Painel de Legislação Ambiental

Nesta subseção, serão apresentadas as informações e características específicas do Painel de Legislação Ambiental, objeto de análise da presente pesquisa, elaborado pelo antigo Ministério do Meio Ambiente. Para tal, a seção apresentará os seguintes tópicos: 4.2.2.1 informações gerais do painel; 4.2.2.2 definição do conceito de atos normativos e a sua hierarquia; 4.2.2.3 definição do conceito de “situação” dos atos normativos e suas possibilidades; e, por fim, 4.2.2.4 a agenda.

4.2.2.1 Informações Gerais do Painel

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao entender que as políticas públicas ambientais brasileiras são amplas e numerosas, contemplando diversas áreas de atuação, atores e instituições, criou o Painel de Legislação Ambiental, uma plataforma de *business intelligence* que visa sistematizar e facilitar o acesso do público ao arcabouço legal emitido pelo governo federal, bem como pelos órgãos da Administração Pública direta, ao longo dos anos.

Devido às eleições presidenciais de 2022, em respeito à legislação eleitoral, alguns conteúdos públicos, antes disponíveis nos sites governamentais, foram retirados temporariamente do ar, como pode ser observado no **Anexo A**, logo, não se pode informar com exatidão quando o Painel de Legislação Ambiental foi criado, nem em qual governo ou contexto, mas o que se pode afirmar é que existem ao menos 4 versões deste Painel nos sítios públicos.

A primeira e a segunda versão pertencem ao antigo site do Ministério do Meio Ambiente, com uma diferença entre si: a quantidade de atos normativos disponibilizados ao público. Isto porque a primeira versão, denominada “Painel de Legislação”, concilia atos normativos ambientais e legislações referentes à administração interna do MMA, totalizando 7.902 atos, enquanto que a segunda, denominada “Painel de Legislação Ambiental”, disponibiliza apenas os atos normativos ambientais, totalizando 7.265.

Já a terceira e quarta versão são mais recentes, sendo que a terceira, também denominada “Painel de Legislação Ambiental”, foi lançada durante o governo Bolsonaro, mais precisamente

no ano de 2019, com o intuito de continuar a alimentar a plataforma com informações legais mais atuais. Esta, porém, disponibiliza apenas 1.751 atos normativos, não apresentando a maior parte dos dados ambientais que podem ser obtidos nas outras duas versões mais antigas. No que diz respeito a quarta versão, pode-se informar que esta denomina-se “Painel de Legislação”, possui 7.123 atos normativos ambientais disponíveis e é a versão que está sendo disponibilizada atualmente pelo MMA quando solicitada pelo público, através da Plataforma Fala.BR, após a retirada de informações dos sites governamentais, devido à legislação eleitoral de 2022.


Todas as versões, no que diz respeito à sua estrutura, são semelhantes entre si, com apenas algumas divergências. No presente trabalho, utilizou-se a segunda versão, denominada “Painel de Legislação Ambiental⁴⁷”, pertencente ao antigo site do Ministério do Meio Ambiente, como objeto de pesquisa. Vale pontuar que, ao entrar em contato com o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), verificou-se que os dados deste Painel se encontravam atualizados, como pode ser observado no **Anexo B**.


Uma vez que o presente trabalho considera todo este arcabouço legal disponibilizado pelo MMA, faz-se necessário expressar a estrutura deste Painel, para melhor entendimento do trabalho aqui elaborado. Logo, pode-se iniciar informando que o Painel de Legislação Ambiental (**Figura 2**) foi construído por meio de uma ferramenta da *Microsoft*, denominada *Power BI*, que consiste em uma plataforma unificada e escalonável para *business intelligence* corporativo e *self-service* para visualização de dados, a fim de auxiliar os seus usuários na criação de seus próprios relatórios e *dashboards* (MICROSOFT, c2022).

⁴⁷ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWZkZDk1M2MtZDYwNi00NWY2LWFiMTAtMThiOTg3NmRkMTBkIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZkZThmM2M1NTBINyJ9>

Figura 2 - Design da segunda versão do Painel de Legislação Ambiental, disponível no antigo site do Ministério do Meio Ambiente

Painel Legislação Ambiental ATOS NORMATIVOS
7.265 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE 

CONSULTA LEGISLAÇÃO  Limpar filtros

ANO	AGENDA										SITUAÇÃO	
<input type="checkbox"/> 2020	AGENDA AMBIENTAL URBANA	BIODIVERSIDADE	COMUNIDADES TRADICIONAIS	EMERGÊNCIA AMBIENTAL	GERENCIAMENTO COSTEIRO	OUTORGA FLORESTAL	PLANO DE MANEJO	RECUPERAÇÃO DE ÁREA	SEGURANÇA QUÍMICA	UTILIZAÇÃO DE PRODUTOS FLORESTAIS	ENCERRADO	REVOGAÇÃO TÁCITA
<input type="checkbox"/> 2019	AMAZÔNIA LEGAL	CLIMA	CONAMA	FISCALIZAÇÃO E INFRAÇÃO AMBIENTAL	GESTÃO ADMINISTRATIVA DO Ó...	OUTROS	POLUIÇÃO MARINHA	RECURSOS HÍDRICOS	SISNAMA	ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMI...	FINALIDADE CUMPRIDA	REVOGADO
<input type="checkbox"/> 2018	ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSER...	COLEGIADOS	DESENVOLVIMENTO RURAL	FUNDOS	JARDIM BOTÂNICO	PATRIMÔNIO E RECURSOS GENÉTICOS	QUALIDADE DO AR	RESÍDUOS SÓLIDOS	TURISMO		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXP...	SEM EFEITO
<input type="checkbox"/> 2017	ATIVIDADES POTENCIALMENTE POL...	COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	EDUCAÇÃO AMBIENTAL	GERAL	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PESCA	QUEIMADAS E COMBATE AO DESMATAMENTO	SEGURANÇA DE BARRAGENS	USO DE AGROTÓXICOS			

ATO NORMATIVO	AGENDA	ANO	ATO NORMATIVO	EMENTA	LINK	STATUS
PORTARIA ICMBIO	PORTARIA ICMBIO					
LEI	PORTARIA IBRJ					
MEDIDA PROVISÓRIA	PORTARIA DE OUTROS ÓRGÃOS					
DECRETO-LEI	INSTRUÇÃO NORMATIVA MMA					
DECRETO LEGISLATIVO	INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERMINISTERIAL					
DECRETO	INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA					
PORTARIA MMA	INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA					
PORTARIA INTERMINISTERIAL	INSTRUÇÃO NORMATIVA ICMBIO					
PORTARIA CONJUNTA	INSTRUÇÃO NORMATIVA OUTROS ÓRGÃOS					
PORTARIA IBAMA	RESOLUÇÃO CONAMA					

AGENDA	ANO	ATO NORMATIVO	EMENTA	LINK	STATUS
ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	1996	Portaria IBAMA nº 81, de 09 de outubro de 1996	Visa reconhecer mediante registro, como reserva particular do patrimonio natural, a area de 397,75 hectares, constituindo-se parte integrante do imovel denominado gleba o saquinho de itapirapua, situado no municipio de angra dos reis, estado do rio de janeiro	🔗	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ÓRGÃO	1996	Portaria IBAMA nº 487, de 29 de março de 1996	Visa delegar competencia ao diretor de ecossistemas deste instituto	🔗	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
QUALIDADE DO AR	1994	Resolução CONAMA Nº 015/1994	Vincula a implantação de Programas de Inspeção e Manutenção para Veículos Automotores em Uso -I/M - à elaboração, pelo órgão ambiental estadual, de Plano de Controle da Poluição por Veiculos em Uso - PCPV	🔗	REVOGADO
QUALIDADE DO AR	2004	Instrução Normativa IBAMA nº 55, de 19 de novembro de 2004	Utilização dos valores especificados nesta para o ensaio de emissões segundo resolução conama	🔗	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
PESCA	2011	Portaria SECEX/MDIC/ nº 23, de 14 de julho de 2011	Tratamento administrativo das importações e exportações e sobre o regime especial de drawback	🔗	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
PATRIMÔNIO E RECURSOS GENÉTICOS	2006	Decreto Legislativo nº 70, de 18 de abril de 2006	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em novembro de 2001, e assinado pelo Brasil, em 10 de junho de 2002	🔗	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	1992	Portaria IBAMA nº 01, de 22 de dezembro de 1992	Trata sobre estudos e atividades a serem tomadas objetivando solucionar em definitivo a questao relacionada a ocupacao por trabalhadores rurais sem terra da floresta nacional de ipanema, situada no municipio de ipero, no estado de sao paulo	🔗	NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA

Fonte: site do antigo Ministério do Meio Ambiente, 2021.

Como pode ser observado na **Figura 2**, a plataforma é composta por filtros (dispostos na parte esquerda e na superior da imagem), que devem ser selecionados pelo usuário de acordo com o seu interesse. A seleção dos filtros gera como resultado um relatório resumido (disposto na parte inferior direita da imagem) com as informações referentes às seleções feitas. No caso deste Painel, o Ministério do Meio Ambiente utilizou os seguintes filtros: ano, agenda, ato normativo e situação. O relatório gerado a partir da seleção destes filtros apresenta como resposta: a agenda, o ano, o ato normativo, a ementa relativa a este ato normativo, o link de acesso ao ato normativo e o status.








Considerando, neste primeiro momento, os filtros do Painel – ano, agenda, ato normativo e situação – pode-se expressar que o item “ano” sistematiza os atos normativos emitidos pelo governo federal e órgãos da administração pública direta durante o período de 1937 a 2020. O item “agenda” permite o acesso a atos normativos com as seguintes temáticas (38 no total): Agenda Ambiental Urbana, Amazônia Legal, Áreas Protegidas e Unidades de Conservação, Atividades Potencialmente Poluidoras, Biodiversidade, Clima, Colegiados, Compensação Ambiental, Comunidades Tradicionais, Conama, Desenvolvimento Rural, Educação Ambiental, Emergência Ambiental, Fiscalização e Infração Ambiental, Fundos, Geral, Gerenciamento Costeiro, Gestão Administrativa do Órgão, Jardim Botânico, Licenciamento Ambiental, Outorga Florestal, Outros, Patrimônio e Recursos Genéticos, Pesca, Plano de Manejo, Poluição Marinha, Qualidade do Ar, Queimadas e Combate ao Desmatamento, Recuperação de Área, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, Segurança de Barragens, Segurança Química, Sisnama, Turismo, Uso de Agrotóxicos, Utilização de Produtos Florestais e Zoneamento Ecológico Econômico.

Quanto ao item “ato normativo”, este diz respeito ao tipo de ato expedido pelos órgãos ambientais, podendo ser: Decreto, Decreto Legislativo, Decreto-Lei, Instrução Normativa Conjunta, Instrução Normativa IBAMA, Instrução Normativa ICMBio, Instrução Normativa Interministerial, Instrução Normativa MMA, Instrução Normativa Outros Órgãos, Lei, Medida Provisória, Portaria Conjunta, Portaria IBAMA, Portaria ICMBio, Portaria Interministerial, Portaria JBRJ, Portaria MMA, Portaria Outros Órgãos, Resolução CONAMA, Resolução Outros Órgãos Colegiados e Outros atos. Já o item “situação” permite o acesso a atos normativos com os seguintes status: revogado, revogado tacitamente, finalidade cumprida, sem efeito, não consta revogação expressa, temporário ou encerrado.

Considerando, agora, o relatório (**Figura 3**) gerado a partir das seleções dos filtros acima percorridos, este apresentará informações como a “agenda”, o “ano”, o “ato normativo”, a “ementa”, o “link” e o “status” relativo a cada um dos atos normativos de maneira individual,

bem como mostrará o conjunto de atos normativos que se enquadrem nas seleções feitas. Isto é, ao selecionar os filtros, o usuário da plataforma tem, em uma visão geral, a informação sobre a quantidade de atos normativos disponíveis com as opções requeridas e a visão de todos eles e, simultaneamente, informações particulares relativas a cada ato normativo.

Figura 3 - Relatório síntese do Pannel de Legislação Ambiental

AGENDA	ANO	ATO NORMATIVO	EMENTA	LINK	STATUS
ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	1996	Portaria IBAMA nº 81, de 09 de outubro de 1996	Visa reconhecer mediante registro, como reserva particular do patrimônio natural, a área de 397,75 hectares, constituindo-se parte integrante do imóvel denominado gleba o saquinho de Itaipirapua, situado no município de angra dos reis, estado do rio de janeiro		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ÓRGÃO	1996	Portaria IBAMA nº 487, de 29 de março de 1996	Visa delegar competência ao diretor de ecossistemas deste instituto		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
QUALIDADE DO AR	1994	Resolução CONAMA Nº 015/1994	Vincula a implantação de Programas de Inspeção e Manutenção para Veículos Automotores em Uso -I/M- a elaboração, pelo órgão ambiental estadual, de Plano de Controle da Poluição por Veículos em Uso - PCPV		REVOGADO
QUALIDADE DO AR	2004	Instrução Normativa IBAMA nº 55, de 19 de novembro de 2004	Utilização dos valores especificados nesta para o ensaio de emissões segundo resolução conama		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
PESCA	2011	Portaria SECEX/MDIC/ nº 23, de 14 de julho de 2011	Tratamento administrativo das importações e exportações e sobre o regime especial de drawback		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
PATRIMÔNIO E RECURSOS GENÉTICOS	2006	Decreto Legislativo nº 70, de 18 de abril de 2006	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em novembro de 2001, e assinado pelo Brasil, em 10 de junho de 2002		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA
ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	1992	Portaria IBAMA nº 01, de 22 de dezembro de 1992	Trata sobre estudos e atividades a serem tomadas objetivando solucionar em definitivo a questão relacionada a ocupação por trabalhadores rurais sem terra da floresta nacional de Ipanema, situada no município de Ipero, no estado de sao paulo		NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA

Fonte: site do antigo MMA, 2021.

Desta forma, nas informações individuais sobre cada ato normativo, o usuário, ao clicar nos filtros, obterá: a informação sobre qual “agenda” (também entendida como “temática ambiental”) se refere aquele ato normativo; em qual “ano” foi publicado; a identificação por tipo, número e ano de tal “ato normativo” (por exemplo: Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993); a “ementa” deste ato normativo (ou, na sua falta em algum documento específico, esta é substituída pelo artigo 1º do ato); o “link” de acesso ao endereço eletrônico do ato, possibilitando a leitura integral do documento, e; por fim, o “status”, ou seja, a situação em que se encontra o ato normativo verificado.

Sabendo destas informações, vale aprofundar, nas próximas seções, alguns conceitos que permeiam o Pannel de Legislação Ambiental, a fim de compor um melhor arcabouço metodológico.

4.2.2.2 Atos Normativos: definição e hierarquia

Pode-se iniciar, então, com o conceito de ato normativo, que segundo o Manual de Padronização de Atos Administrativos Normativos, elaborado pelo Senado Federal em 2012, consiste em um ato manifestado unilateralmente pela Administração Pública, “com o intuito de

disciplinar de forma geral e abstrata o funcionamento interno, a aplicação da legislação federal e regulamentar as obrigações e direitos dos agentes públicos vinculados à instituição” (SENADO FEDERAL, 2012, p.33).

Outra definição semelhante pode ser observada em Di Pietro (2017), que acentua o caráter geral e abstrato do ato normativo, como pode ser observado na passagem: “os atos pelos quais a Administração Pública exerce o seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos” (DI PIETRO, 2017, p. 161).

Desta forma, pode-se notar que os atos normativos não possuem destinatários determinados, apresentando hipóteses genéricas de aplicação que acabam alcançando todos os sujeitos que nela se enquadrem. Na literatura, identificam-se dois tipos de atos normativos: os primários e os secundários. Segundo o Supremo Tribunal Federal (c2022), o ato normativo primário

É norma que retira o seu fundamento de validade do próprio texto constitucional, obedecendo tanto ao processo legislativo inserido na Constituição Federal, quanto aos princípios constitucionais que orientam a sua elaboração. Esses atos inovam no ordenamento jurídico, podendo criar, modificar e extinguir direitos e obrigações. Para tanto, são revestidos dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, c2022, *online*).

Neste caso, são exemplos de atos normativos primários: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, resoluções legislativas, decretos legislativos, decretos autônomos, tratados internacionais, entre outros. Já os atos normativos secundários, de acordo com Silva (2020), não se dirigem diretamente à Constituição Federal, mas sim aos atos normativos primários, logo, são exemplos destes tipos de atos: as portarias, instruções normativas, decretos executivos, resoluções, entre outros. Vale acrescentar que, quando se fala em ato normativo, refere-se, geralmente, aos secundários, que não alteram a lei, visto que são espécies normativas que possuem generalidade e abstração, competindo ao Poder Executivo a sua expedição (DICIONÁRIO DIREITO, 2020?).

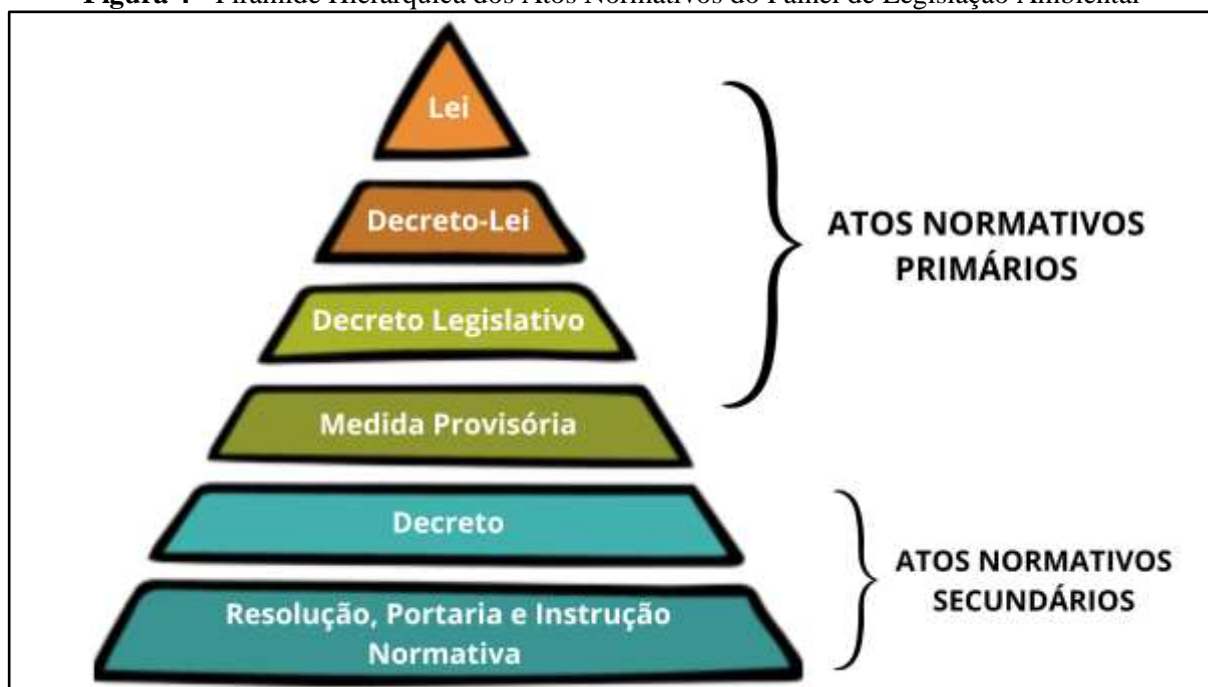
Considerando a Pirâmide de Kelsen, criada pelo jurista austríaco Hans Kelsen há cerca de um século, que sistematiza as espécies de normas jurídicas em nível hierárquico, ordenando-as de forma a classificá-las como inferiores e superiores entre si, pode-se informar, segundo Poggetti (2015), que esta foi criada por duas razões principais: solucionar conflitos entre duas ou mais normas de hierarquias diferentes que tratem de um mesmo assunto de maneira diferente

entre si e, estabelecer uma forma de validação das normas jurídicas de modo a informar se uma norma jurídica deve mesmo ser seguida ou não.

Na obra “Teoria Pura do Direito”, publicada pela primeira vez em 1934, Kelsen cria a representação hierárquica das normas em formato de pirâmide, pois a forma triangulada é adequada tanto para a representação da hierarquia entre si, quanto para a indicação da proporção numérica existente entre as espécies normativas ordenadas. Assim, no cume da pirâmide consta a norma de maior hierarquia que, no caso do Brasil, é a Constituição Federal de 1988 (CF/88), e conforme desce-se os graus hierárquicos, há um aumento de normas inferiores, chegando a uma base ampla em que as normas de menor hierarquia são enquadradas (POGGETTI, 2015).

Moreno (2021) afirma que a hierarquia normativa brasileira segue a seguinte ordem: em primeiro lugar constam as Normas Constitucionais, que são indicadas pelo autor como a Constituição Federal (CF) e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, aprovados pelo rito especial previsto no art. 5º, §3 da CF; após, aparecem constantes as Normas Infraconstitucionais, sendo elas os Tratados Internacionais de Direitos Humanos aprovados por *quorum* de maioria simples e, logo abaixo, os Atos Normativos Primários (como: as leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, os decretos legislativos, as medidas provisórias, os decretos-lei e as resoluções); e, por fim, estão dispostos os Atos Normativos Secundários (como: decretos executivos, portarias, instruções normativas, resoluções, soluções de consulta, entre outros).

Seguindo esta lógica, pode-se afirmar que os atos normativos utilizados neste trabalho possuem graus diferentes em nível de importância, assim, considerando a ordem hierárquica normativa criada por Hans Kelsen e adaptando-a à realidade brasileira e ao Painel de Legislação Ambiental, pode-se representar a hierarquia dos atos normativos ambientais aqui utilizados da maneira indicada na **Figura 4**.

Figura 4 - Pirâmide Hierárquica dos Atos Normativos do Painel de Legislação Ambiental

Fonte: elaborado pela autora, com base em Teles (2021), Pinheiro (2016), Moreno (2021), Celso Neto (2019), IFSul (2021) e Poggetti (2015).

Como pode ser observado na pirâmide, o tipo de ato normativo disposto no Painel de Legislação Ambiental que possui maior hierarquia é a Lei, seguida do Decreto-Lei, do Decreto Legislativo, da Medida Provisória, sendo todos estes caracterizados como Atos Normativos Primários. Por último, com menores níveis hierárquicos e caracterizados como Atos Normativos Secundários, tem-se: o Decreto, a Resolução, a Portaria e a Instrução Normativa.

A Lei consiste em uma norma ou num conjunto de normas jurídicas criadas através de processos próprios do ato normativo, que são estabelecidas pelas autoridades competentes para surtir um determinado efeito – de regulação, autorização, ordenação ou vedação –, podendo aparecer na forma complementar, ordinária ou delegada (UFSC, 2012; TELES, 2021).

No caso da Lei Complementar, esta está disposta, hierarquicamente, logo abaixo da Constituição Federal e dedica-se à complementação de conteúdos exigidos pela Carta Magna, sendo que, para sua aprovação, é necessária a votação por maioria absoluta do Congresso Nacional (CN). Já a Lei Ordinária trata de assuntos variados e pode ser aprovada por maioria simples em cada casa do CN, estando prevista no art. 60, inciso III da CF. Por fim, a Lei Delegada possui um processo legislativo especial, porém, está no mesmo nível de hierarquia que a Lei Ordinária. Esta é criada pelo Presidente da República, que solicita a delegação ao Congresso Nacional, com o objetivo de aumentar a celeridade do processo legislativo, possibilitando uma maior eficiência por parte do Estado (TELES, 2021; SILVA, 2015).

O Decreto-Lei é um ato normativo com força de lei, decretado pelo Presidente da República, em casos de urgência ou de relevante interesse público, que dizem respeito às seguintes matérias: segurança nacional, finanças públicas, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Com a Constituição Federal de 1988, porém, tal espécie normativa foi substituída pela Medida Provisória, entretanto, alguns Decretos-Leis permanecem em vigor até os dias de hoje (PORTAL DA LEGISLAÇÃO, 20--; DIREITO NET, 2009).

No que se refere ao Decreto Legislativo, Teles (2021) e Silva (2015) defendem que este trata-se de uma espécie normativa de exclusividade do Congresso Nacional, não podendo o Presidente da República participar deste processo, de modo que os assuntos tratados neste tipo de ato normativo consistem em tratados internacionais, plebiscitos ou referendos, estando todos previstos nos artigos 49 e 62 da atual Carta Magna.

A Medida Provisória (MP) consiste em uma norma legal com força de lei, que trata sobre assuntos de extrema magnitude e necessidade, editada pelo Poder Executivo para vigorar provisoriamente, a não ser que o Poder Legislativo a converta em lei ordinária, no prazo de 60 dias, sendo permitida a prorrogação por mais 60 dias (SILVA, 2015; TELES, 2021).

O Decreto consiste em “uma ordem emanada de uma autoridade superior ou órgão (civil, militar, leigo ou eclesiástico) que determina o cumprimento de uma resolução” (UFSC, 2012). De acordo com Pinheiro (2016), pelo fato de o decreto consistir em um ato administrativo, este é hierarquicamente inferior a lei e, por este motivo, não a pode contrariar, entretanto, exerce o papel de explicitá-la, aclará-la ou interpretá-la, respeitando os seus fundamentos, objetivos e alcance.

A Resolução é um tipo de ato normativo expedido por algum órgão colegiado e tem como finalidade impor uma ordem ou estabelecer uma medida, dispondo sobre questões de ordem administrativa ou regulamentar, sendo, em regra, de competência do Conselho Superior, podendo ser emitida por outros órgãos colegiados se possuírem competência estabelecida em ato normativo ou formalmente delegada (IFSul, 2021).

Pinheiro (2016) afirma que a Portaria consiste em “um ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições, ou qualquer outra determinação da sua competência” (PINHEIRO, 2016, p. 15). No Painel de Legislação Ambiental, é possível identificar portarias elaboradas por determinados órgãos administrativos, como IBAMA, ICMBio, MMA e JBRJ, bem como portarias elaboradas por mais de um órgão, conjuntamente.

Por fim, a Instrução Normativa consiste em um ato administrativo expedido pelo Chefe de Serviço, Ministro de Estado ou autoridade com competência estabelecida ou delegada, a seus subordinados, a fim de disciplinar, com maior precisão, o conteúdo de determinada lei, de modo a disciplinar a execução de dada atividade a ser desempenhada pelo Poder Público, sem, no entanto, transpor ou inovar em relação à normativa que complementa (MARCONDES, c2022; IFSul, 2021). No Painel de Legislação Ambiental é possível identificar os seguintes tipos de instruções normativas: Instrução Normativa IBAMA, Instrução Normativa ICMBio, Instrução Normativa Interministerial, Instrução Normativa MMA e Instrução Normativa Outros Órgãos.

4.2.2.3 Situação dos Atos Normativos

Devido ao processo de adequação às necessidades das instituições e da sociedade, é comum que os atos normativos sofram modificações ao longo do tempo, principalmente aqueles que se caracterizam como secundários. Essas mudanças podem ser traduzidas, numa linguagem jurídica, em revogações, retificações, alterações, entre outros tipos de modificações (BDJUR, 2014).

O Painel de Legislação Ambiental, informa o usuário sobre a situação de cada ato normativo, podendo este ter sido encerrado, ter tido sua finalidade cumprida, não constar nenhuma revogação expressa, ter sido revogado ou revogado tacitamente, ter sido tornado/declarado sem efeito ou ter sido de caráter temporário. A fim de esclarecer melhor sobre as possíveis situações dos atos normativos estudados, serão apresentadas breves explicações sobre cada um dos status de tais normas jurídicas.

A expressão “Sem Efeito” representa a extinção de um ato normativo, que pode ser anulado ou invalidado pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Esta forma de extinção ocorre quando há desconformidade do ato com as normas e princípios que o regem, quando o ato tem seus efeitos anulados por uma norma mais recente ou quando o ato foi praticado por um agente incompetente. Um ato normativo pode ser “tornado sem efeito” ou “declarado sem efeito”, sendo que a diferença entre estas expressões está no fato de retroagir ou não. Na primeira situação, ocorre a cessação, a partir daquele momento, da eficácia do ato anterior, ou seja, não retroage, enquanto que na segunda, há a perda retroativa de eficácia do ato, isto é, retroage (MOLLMANN, 2019; BDJUR, 2014).

No que se refere à “Revogação”, esta consiste, segundo Mollmann (2019), na extinção, praticada pela Administração Pública, de um ato normativo perfeito e eficaz, que ocorre em casos de interesse público, isto é, quando ocorre alguma situação que altera o juízo de

conveniência e oportunidade sobre a permanência de dado ato, a Administração Pública é levada a expedir um segundo ato, denominado revocatório, que extinga o anterior.

A revogação possui eficácia não retroativa, o que significa dizer que os efeitos precedentes são respeitados, e pode ser “expressa”, “tácita” ou “por assimilação”. O Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, conhecido como “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”, ou ainda “LINDB”, em seu artigo 2º, define estes tipos de revogação da seguinte forma, respectivamente:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência (BRASIL, 1942, *online*).

Deste modo, a forma “expressa”, definida no § 1º do Decreto-Lei, “compreende a situação em que existe uma declaração na própria lei pela qual o legislador quer declará-la extinta em todos os seus dispositivos, quer ao apontar os seus artigos, alíneas, incisos e parágrafos que teve em vista abolir” (AQUINO, 2018). Já a forma tácita, descrita no § 2º, ocorre quando a lei mais nova é incompatível com a anterior ou quando esta regulamenta inteiramente o conteúdo tratado na lei anterior.

Sabendo disto, as expressões “Revogado”, “Não Consta Revogação Expressa” e “Revogação Tácita”, dispostas no Painel de Legislação Ambiental do antigo MMA, significam, respectivamente, que no primeiro caso, o ato normativo foi extinto, no segundo caso, que o ato normativo continua em vigor e, no terceiro caso, que há um novo ato normativo que represente de uma maneira mais adequada o conteúdo do ato extinto.

No que diz respeito ao ato normativo “Temporário”, este, como o próprio nome já sugere, consiste na indicação dos atos normativos que foram criados para terem uma vigência temporária. Por fim, seguindo a mesma lógica, os atos normativos de “Finalidade Cumprida” consistem em atos criados com um certo prazo de vigência e que já alcançaram o cumprimento da finalidade para o qual foram criados.

4.2.2.4 Agenda

Como já mencionado, o Painel de Legislação Ambiental possui como um de seus filtros uma opção denominada “agenda”, que consiste na temática ambiental ao qual se refere o ato normativo. Tais assuntos foram ordenados pelo antigo Ministério do Meio Ambiente, elaborador do Painel aqui analisado, em 38 temas ambientais, já apresentados na seção 4.2.2.1.

No site oficial do antigo Ministério do Meio Ambiente, é possível encontrar na aba “áreas de atuação”, uma explicação mais detalhada de apenas seis das temáticas mencionadas acima: Agenda Ambiental Urbana, Áreas Protegidas e Unidades de Conservação, Biodiversidade, Clima, Desenvolvimento Rural e Segurança Química. Estes temas serão descritos no **Quadro 1** considerando-se apenas o conteúdo disposto no referido site:

Quadro 1 - Quadro síntese sobre as definições dos temas ambientais dispostas no antigo site do MMA

TEMÁTICA AMBIENTAL	DEFINIÇÃO	FONTE
Agenda Ambiental Urbana	Tal temática refere-se a uma das atividades estratégicas do antigo Ministério do Meio Ambiente, que consistiu na Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, cujo objetivo era o de melhorar os indicadores da qualidade ambiental nas cidades, ao formular políticas públicas urgentes, mais efetivas e eficientes, conciliando diversos níveis de tomada de decisão. Esta agenda possuía seis linhas de ação, traçadas após estudos realizados por agentes governamentais, sendo elas: Lixo no Mar, Resíduos Sólidos, Áreas Verdes Urbanas, Qualidade do Ar, Saneamento e Qualidade das Águas e Áreas Contaminadas.	https://antigo.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana.html
Áreas Protegidas e Unidades de Conservação	Esta agenda consistiu na atenção do governo sobre as Áreas Protegidas – compostas pelas Unidades de Conservação (UCs), mosaicos florestais e corredores ecológicos –, áreas estas essenciais, economicamente, para o país, visto que são provedoras de serviços ambientais, conservam a sociobiodiversidade, ao serem responsáveis pela produção de parte da água destinada ao consumo humano e impedirem a emissão de bilhões de toneladas de carbono na atmosfera e, ainda, são geradoras de oportunidades de negócios. Com relação a esta pauta, é possível identificar ações governamentais para a manutenção e conservação das áreas protegidas, como por exemplo o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).	https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas.html
Biodiversidade	Tendo em vista que o Brasil ocupa quase metade da América do Sul, é o país com maior diversidade de espécies no mundo, distribuídas em seis biomas terrestres e três ecossistemas marinhos, o antigo Ministério acompanhava, e ainda acompanha, a situação da biodiversidade brasileira através da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO). Esta Comissão tem como objetivo a discussão e implementação de políticas públicas sobre a biodiversidade, identificação e proposição de áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação e o uso sustentável dos componentes da biodiversidade. Para alcance dos objetivos, o país incorporou recomendações da Convenção sobre Diversidade	https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade.html

	<p>Biológica (CBD), lançou o Prêmio Nacional da Biodiversidade e implementou ações que contribuíram para as Metas de Aichi, elaboradas durante a décima Convenção sobre Diversidade Biológica, no Japão.</p>	
Clima	<p>Devido ao alto índice de poluição, desmatamento, maior consumo de energia e práticas agrícolas inadequadas, o Brasil, com vistas a combater as mudanças climáticas, altamente prejudiciais para a vida na Terra, desenvolveu uma série de ações a nível nacional, sendo a principal delas a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). A partir desta política, o antigo MMA definiu estratégias e ações relacionadas ao monitoramento e implementação dos planos setoriais de mitigação e adaptação, bem como promoveu a cooperação técnica e científica com entidades relacionadas ao tema para o alcance da redução de emissões de gases de efeito estufa. Também, é possível identificar o compromisso do antigo Ministério com os eventos internacionais sobre o Clima, como a Conferência das Partes e, ainda, o seu comprometimento com o clima, ao promover ações que reafirmaram o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.</p>	<p>https://antigo.mma.gov.br/clima.html</p>
Desenvolvimento Rural	<p>Esta agenda traz a preocupação brasileira com o desenvolvimento rural e agrícola no Brasil. O grande desafio colocado pelo antigo MMA era o de alcançar o desenvolvimento rural sustentável, superando a dicotomia entre produção e proteção ambiental, por meio da integração dos objetivos e instrumentos das políticas ambientais e agrícolas dentro do marco geral do desenvolvimento sustentável. Além de reverter o cenário de degradação dos ecossistemas provocado pela pecuária, o objetivo era, ao mesmo tempo, o de promover, difundir e consolidar formas do sistema produtivo agrosilvopastoril e desenvolvimento rural de modo sustentável. Para tal, defendia-se que o incentivo ao uso adequado da terra e dos recursos naturais, nas áreas de agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária, Terras Indígenas ou Comunidades Extrativistas, Áreas Susceptíveis à Desertificação (ASD) e áreas de produção de agropecuária do tipo patronal/empresarial de grande escala era essencial para o alcance do desenvolvimento rural sustentável.</p>	<p>https://antigo.mma.gov.br/desenvolvimento-rural.html</p>
Segurança Química	<p>O antigo MMA visava implementar a Política Nacional de Segurança Química, assegurando que as substâncias químicas fossem produzidas e utilizadas de forma responsável, minimizando os efeitos adversos ao meio ambiente e à saúde humana, como exemplos: a formação de áreas contaminadas, emergências com produtos perigosos, prejuízos com tratamento de intoxicações e doenças crônicas, proteção de crianças e mulheres em idade fértil e populações vulneráveis que trabalham em ambientes insalubres ou instalações que manipulam produtos perigosos.</p>	<p>https://antigo.mma.gov.br/seguranca-quimica.html</p>

Fonte: elaborado pela autora, com base no Antigo MMA (2016?, *online*).

Ao observar o **Quadro 1**, é possível notar que a maioria dos 38 temas ambientais não possui uma aba específica no antigo site do Ministério do Meio Ambiente. Alguns destes outros 32 temas, no entanto, foram tratados pelo MMA como subáreas das temáticas – como por exemplo a temática de Qualidade do Ar, a de Resíduos Sólidos, a de Comunidades Tradicionais e algumas outras –, sendo este o possível motivo de não apresentarem abas específicas, mas

constarem no site. Quanto às demais, é possível compreendê-las a partir da investigação em outras fontes, como o novo site do Ministério, legislações e outros locais. Logo, a fim de complementar o entendimento, nos próximos tópicos, proporemos, a partir de buscas em outras fontes, breves explicações sobre cada um dos 32 tópicos ausentes – Amazônia Legal, Atividades Potencialmente Poluidoras, Colegiados, Compensação Ambiental, Comunidades Tradicionais, Conama, Educação Ambiental, Emergência Ambiental, Fiscalização e Infração Ambiental, Fundos, Geral, Gerenciamento Costeiro, Gestão Administrativa do Órgão, Jardim Botânico, Licenciamento Ambiental, Outorga Florestal, Outros, Patrimônio e Recursos Genéticos, Pesca, Plano de Manejo, Poluição Marinha, Qualidade do Ar, Queimadas e Combate ao Desmatamento, Recuperação de Área, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, Segurança de Barragens, Sisnama, Turismo, Uso de Agrotóxicos, Utilização de Produtos Florestais e Zoneamentos Ecológico Econômico –, cujas informações poderão contribuir com as análises na seção Resultados da presente pesquisa:

Amazônia Legal: esta corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), delimitada pela Lei Complementar nº 124/2007, que visa definir a delimitação geográfica da região política de atuação da SUDAM com a “finalidade de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (BRASIL, 2007c, *online*), incrementando o desenvolvimento da região amazônica. Segundo o IBGE (2021), a Amazônia Legal apresenta uma área de 5.015.067,86 km², correspondendo a cerca de 58,93% do território brasileiro e é composta pelos seguintes estados: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão.

Atividades Potencialmente Poluidoras: esta agenda diz respeito à Lei nº 10.165/2000, que incluiu na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), também chamada de Lei nº 6.938/81, uma lista, com 22 categorias de atividades potencialmente poluidoras, sendo estas: Extração e Tratamento de Minerais; Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos; Indústria Metalúrgica; Indústria Mecânica; Indústria de Material Elétrico, Eletrônico e Comunicações; Indústria de Material de Transporte; Indústria de Madeira; Indústria de Papel e Celulose; Indústria de Borracha; Indústria de Couros e Peles; Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos; Indústria de Produtos de Matéria Plástica; Indústria do Fumo; Indústrias Diversas; Indústria Química; Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas; Serviços de Utilidade; Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio; Turismo; Uso de Recursos Naturais; Atividades sujeitas a controle e fiscalização ambiental não relacionadas no Anexo VIII da Lei

nº 6.938/1981; e, Atividades sujeitas a controle e fiscalização ambiental não relacionadas no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981 - Obras civis. Todas estas categorias, fiscalizadas pelo IBAMA, apresentam uma descrição detalhada, bem como uma indicação do Potencial de Poluição (PP) e o Grau de Utilização (GU) dos Recursos Naturais, podendo ser “alto”, “médio” ou “pequeno” (BRASIL, 1981; BRASIL, 2000b; VGR, 2021).

Colegiados: esta agenda consiste no monitoramento das ações das entidades colegiadas, que atuam em conjunto com o MMA na fiscalização do Meio Ambiente. Segundo Tera (2019), estas se tratam de “conselhos inseridos no poder executivo municipal, de natureza deliberativa ou consultiva, integrados por diferentes atores sociais (governo, empresas, universidades, trabalhadores e sociedade civil) envolvidas com o meio ambiente e que integram a estrutura dos órgãos locais do SISNAMA” (TERA, 2019, *online*). Alguns exemplos são: a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e a Comissão Nacional de Biodiversidade.

Compensação Ambiental: esta agenda foi instituída pela Lei nº 9.985/2000, em seu artigo 36 e regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, em seus artigos 31 a 34. A Compensação Ambiental é um instrumento criado para o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que tem como objetivo contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. Esse instrumento está relacionado com a impossibilidade de o empreendedor cumprir sua obrigação legal de prevenir impactos adversos ou reduzir os que não podem ser evitados, sendo este baseado nos fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador. Com o impacto gerado, o empreendedor tem a responsabilidade de destinar recursos financeiros, de acordo com o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, a determinadas unidades de conservação ambiental, a fim de compensar os danos causados. É importante apontar que a finalidade não é a de compensar os impactos do empreendimento que a originou, mas a sociedade e o meio ambiente como um todo (CASTANHO, c2022, *online*; ICMBIO, 2021, *online*).

Comunidades Tradicionais: esta pauta diz respeito à Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007. Segundo o Decreto, os povos e comunidades tradicionais podem ser definidos como

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 (BRASIL, 2007a, *online*).

Estes estão distribuídos por todo o território nacional, em áreas denominadas “territórios tradicionais”, e se agrupam de acordo com características sociais, culturais e econômicas. Esta agenda é relevante para a agenda ambiental, pois tais povos e comunidades extraem da biodiversidade brasileira os recursos para a sua manutenção e reprodução social, lutando para a preservação de sua identidade e do território (PORTAL YPADÊ, 2016).

Conama: a agenda diz respeito às atividades relativas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), um órgão normativo, consultivo e deliberativo que visa estudar, assessorar e propor ao governo diretrizes e políticas públicas para o meio ambiente, bem como normas e padrões para o alcance de um ecossistema ecologicamente equilibrado (TERA, 2019).

Educação Ambiental: a agenda diz respeito à Política Nacional de Educação Ambiental, criada pela Lei nº 9.795/1999, que define a educação ambiental como

Os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999, *online*).

No segundo artigo da mesma, a lei prevê que a educação ambiental é um elemento essencial, devendo ser tida como um componente permanente da educação nacional, estando presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, seja em caráter formal ou não formal.

Emergência Ambiental: de acordo com o IBAMA (2020), a Emergência Ambiental consiste em uma ameaça súbita ao bem-estar do meio ambiente ou à saúde pública em decorrência de falhas em sistemas tecnológicos, industriais ou devido a desastres naturais, que se constitua em uma situação de gravidade que obrigue a adoção de medidas apropriadas.

Neste caso, a incumbência de agir é de competência comum a todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, a fim de cumprir o estabelecido no art. 23 da CF, que dita o dever de proteção e preservação do meio ambiente. O ente que estiver mais bem aparelhado e preparado deve atender ao acidente ou a emergência ambiental, sendo de atribuição do IBAMA a prestação de assistência e apoio operacional às instituições públicas e à sociedade.

Fiscalização e Infração Ambiental: de acordo com o art. 2º do Decreto nº 6.514/2008, considera-se infração administrativa ambiental “toda ação ou omissão que viole as regras

jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente” (BRASIL, 2008, *online*). Quanto à fiscalização da infração ambiental, esta pode ser realizada por qualquer servidor ligado a um órgão ambiental pertencente ao SISNAMA – Conselho de Governo, CONAMA, MMA, IBAMA, ICMBio, órgãos seccionais e órgãos locais –, por meio do Auto de Infração Ambiental (AIA), um documento destinado à apuração, punição e correção das infrações ambientais, de modo que as sanções são ditadas pela Lei nº 9.605/1998 e pelo Decreto nº 6.514/2008.

Fundos: esta agenda refere-se à indicação da criação de fundos ambientais, que consistem, de acordo com Soneghet e Siman (2014), em instrumentos financiadores da política ambiental, responsáveis pela captação e gerenciamento dos recursos financeiros destinados a projetos e programas ambientais.

Geral: refere-se a questões ambientais gerais, em sua forma mais ampla, que acaba englobando mais de um assunto ambiental em um mesmo ato normativo, não apresentando nenhuma temática específica. Esta agenda é, geralmente, composta pela indicação de planos e programas ambientais gerais (ANTIGO MMA, 2021?).

Gerenciamento Costeiro: tal agenda se preocupa com o gerenciamento da zona costeira brasileira, definida como patrimônio nacional pela CF/88. Esta região é extensa, compreendendo uma faixa de 10.959 km, em 17 estados brasileiros e 443 municípios. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) é o instrumento responsável por ditar as diretrizes necessárias para a preservação das riquezas naturais da região, ao regular as atividades econômicas desenvolvidas ali, como a pesca, o turismo, a navegação comercial e extração de petróleo (MMA, 2022, *online*).

Gestão Administrativa do Órgão: esta agenda do Painel de Legislação Ambiental é composta por determinações normativas relativas a assuntos administrativos internos a alguns órgãos ambientais, como o IBAMA, o ICMBio e o CONAMA (ANTIGO MMA, 2021?).

Jardim Botânico: tal agenda diz respeito às ações do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), um instituto de pesquisas que tem como missão “promover, realizar e difundir pesquisas científicas, com ênfase na flora, visando à conservação e valorização da biodiversidade, bem como realizar atividades que promovam a integração da ciência, educação, cultura e natureza” (JBRJ, 2020, *online*).

Licenciamento Ambiental: o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente em que o órgão ambiental competente licencia a localização, construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividade utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob

qualquer forma, de causar degradação ambiental. O objetivo consiste em compatibilizar o desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, a fim de assegurar a sustentabilidade do meio ambiente, em seus aspectos físicos, socioculturais e econômicos (SEMAD, 2021?; IBAMA, 2021).

Outorga Florestal: tal agenda é relativa à Lei Federal nº 11.284/2006, que trata sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável e que instituiu em seu art. 10, o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF). Tal plano é um instrumento de transparência que permite que a sociedade tome conhecimento, com antecedência, das Florestas Públicas Federais que estarão passíveis de concessão florestal, no ano de sua vigência. A concessão é feita através de um processo licitatório, seguindo a regulamentação disposta no Decreto nº 6.063/2007, e serve para que, ao conceder o direito de realizar o manejo sustentável de florestas de domínio público, possibilitando que os recursos naturais sejam aproveitados de forma racional, isso afaste a exploração irregular e predatória das florestas públicas e minimize, assim, a ocorrência de desmatamento, garimpos irregulares, grilagem, incêndios e outras ações que tragam prejuízos ao meio ambiente e à sociedade (TOZZINI FREIRE, 2021).

Outros: esta agenda diz respeito a assuntos ambientais específicos que não se encaixam em nenhuma outra agenda do Painel de Legislação Ambiental (ANTIGO MMA, 2021?).

Patrimônio e Recursos Genéticos: o patrimônio genético consiste num conjunto de informações genéticas contidas nas plantas, animais e microorganismos – em sua totalidade ou em suas partes –, estejam eles vivos ou mortos, ou em substâncias por eles produzidas, como em resinas, látex de plantas, venenos de animais ou em substâncias químicas produzidas por microorganismos. A partir de estudos científicos, é possível analisar estas substâncias e entender para que servem, possibilitando, inclusive, o desenvolvimento de produtos comercializáveis como remédios, perfumes e cosméticos. A Lei nº 13.123/2015 é a responsável por ditar as regras de acesso ao patrimônio genético, estabelecer medidas de proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para a conservação e uso sustentável da biodiversidade, tendo os órgãos ambientais grande importância neste processo (MMA, 2020?b).

Pesca: esta agenda é composta por regulamentações destinadas ao exercício da pesca, estabelecimento de zonas pesqueiras, programas de incentivo ou proteção a pesca, bem como permissões e proibições de pesca em determinados períodos do ano (ANTIGO MMA, 2021?).

Plano de Manejo: este é o principal instrumento de gestão das Unidades de Conservação, previsto na Lei Federal nº 9.985/2000, que consiste, de acordo com o art. 2º, inciso XVII, em um

Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (BRASIL, 2000a, *online*).

Este instrumento é obrigatório para todas as Unidades de Conservação e possui papel fundamental para nortear o gestor na tomada de decisão sobre as atividades a serem desenvolvidas dentro da unidade conservada e na sua zona de amortecimento (SEMA, 20--).

Poluição Marinha: o combate ao lixo no mar é uma das seis linhas de ação indicadas na Agenda Ambiental Urbana. Esta agenda é foco da atenção governamental, visto que a poluição marinha acarreta impactos sobre: o meio ambiente (por meio do aumento de pressões sobre os ecossistemas marinhos e sobre a biodiversidade), as finanças públicas (com o aumento de gastos das autoridades locais e perda de receita com atividades de turismo, lazer e recreação), a economia (pelo aumento de pressões econômicas nos setores de transporte e navegação, afetando a segurança do tráfego aquaviário, pelo aumento de incrustações, obstrução de equipamentos, perda de eficiência e necessidade de reparos e pela elevação dos custos para a pesca e turismo) e a sociedade (por aumentar os riscos à saúde humana, devidos às substâncias químicas encontradas na água, que acabam se acumulando progressivamente nas cadeias alimentares, contaminando os crustáceos e outros animais aquáticos consumidos pelo homem) (MINISTÉRIO DA DEFESA MARINHA DO BRASIL, 2021?).

Qualidade do Ar: a agenda de Qualidade do Ar é tratada pelo antigo MMA como uma linha de ação da Agenda Ambiental Urbana. A fim de alcançar um ar limpo nos centros urbanos, ambiente em que estão concentrados mais de 80% dos brasileiros, o Ministério do Meio Ambiente realiza o monitoramento e avaliação da qualidade do ar e visa assegurar, através de ações governamentais, a qualidade a fim de prevenir doenças respiratórias, combater as chuvas ácidas e reduzir os impactos econômicos provenientes da poluição do ar (MMA, 2022?).

Queimadas e Combate ao Desmatamento: esta agenda diz respeito às ações governamentais para combate ao desmatamento ilegal e incêndios florestais por todo o território brasileiro, sobretudo na região da Amazônia Legal, que possui grande patrimônio ambiental e enorme potencial econômico. Também, esta agenda influencia a formulação e aplicação de medidas positivas que apresentem novas dinâmicas e modelos produtivos sustentáveis como alternativa à supressão da vegetação nativa, estimulando diversos setores da sociedade a atuarem em conjunto no combate ao desmatamento ilegal, bem como a criação de novas

soluções que valorizem que a floresta permaneça em pé, como incentivos financeiros robustos para a sua conservação (MMA, 2020?a).

Recuperação de Área: a agenda diz respeito às ações governamentais para a recuperação e restauração de áreas florestais degradadas, que consistem, segundo o ICMBio (2013), em áreas que, por intervenção humana, apresentam alterações em suas propriedades físicas, químicas e biológicas, que podem comprometer, temporária ou definitivamente, a composição, estrutura e funcionamento do ecossistema natural em que está inserido. Uma das ações mais representativas foi a elaboração do Plano Nacional de Recuperação de Áreas Degradadas, elaborado pelo Departamento de Florestas da antiga Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2012).

Recursos Hídricos: tal pauta é regulada pela Política Nacional de Recursos Hídricos, também conhecida como Lei nº 9.433/1997, que objetiva

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
- IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL, 1997, *on-line*).

Resíduos Sólidos: os resíduos sólidos consistem, segundo a Lei nº 12.305/2010, art. 3º, inciso XVI, em:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010a, *online*).

Segundo a lei mencionada, também conhecida como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estes resíduos – produzidos por residências, estabelecimentos comerciais, indústrias, hospitais e instalações físicas em geral –, que chegaram ao fim de sua vida útil, devem ser descartados de uma maneira ambientalmente correta, por algum indivíduo autorizado que possua o licenciamento ambiental para tal atividade. Esta pauta tem ganhado importância

crecente no debate governamental, por conta do impacto gerado no meio ambiente e na economia, pelo descarte destes materiais (VGR, 2020).

Segurança de Barragens: tal agenda se refere à Política Nacional de Segurança de Barragens, instituída pela Lei nº 12.334/2010, que se aplica a barragens destinadas tanto à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos, quanto à acumulação de resíduos industriais que apresentem determinadas características indicadas em lei. Também, a Política instituiu o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) (BRASIL, 2010b).

Sisnama: esta agenda diz respeito ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é “a estrutura máxima de gestão ambiental no Brasil e foi criado pela necessidade de se estabelecer uma rede de agências governamentais que garantisse mecanismos aptos para a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente, em todo o nível da Federação” (TERA, 2019, *online*). Este sistema é composto por órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo eles: o Conselho de Governo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Órgãos Colegiados, Órgãos Seccionais e Órgãos Locais (BRASIL, 1981).

Turismo: o turismo aqui considerado é o ecológico, também chamado de “Ecoturismo”, que segundo o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), consiste no “segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações” (SPAOLONSE; MARTINS, 2017, p. 691).

Uso de Agrotóxicos: o uso de agrotóxico é uma das agendas consideradas pelos órgãos ambientais brasileiros, visto que a sua utilização pode gerar impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde humana. Este é regulado pela Lei nº 7.802/1989, que dispõe sobre pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Segundo a lei, os agrotóxicos e afins e os componentes consistem

a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;

b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

II - componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins (BRASIL, 1989, *online*).

Utilização de Produtos Florestais: tal agenda é fruto da preocupação governamental para a manutenção da integridade das florestas, reduzindo os desmatamentos ilegais, monitorando as áreas de reserva legal e de preservação permanente, reduzindo o risco de exploração, transporte e comércio irregulares de produtos florestais. Uma das ações do IBAMA, órgão fiscalizador, foi a criação do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais (SISPROF), que criou o Selo de Origem Florestal (SOF), a fim de garantir que os produtos florestais só saiam da mata para o comércio se identificados por este selo (MMA, 2002).

Zoneamento Ecológico Econômico: de acordo com o estabelecido no Decreto nº 4.297/2002, este consiste num instrumento técnico-político de planejamento da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabelece diretrizes para o ordenamento e gestão do território, considerando as características ambientais e a dinâmica socioeconômica de diferentes regiões do estado. As medidas e padrões são elaboradas de modo a assegurar a proteção ambiental e a qualidade ambiental dos recursos hídricos, do solo, a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. O objetivo geral do zoneamento é o de organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados na elaboração dos planos, programas, projetos e atividades que utilizem, direta ou indiretamente, recursos naturais, assegurando a manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (BRASIL, 2002a; GOVERNO SP, c2022).

4.2.3 A metodologia adaptada

Para a explicação da metodologia utilizada na presente pesquisa, a presente subseção foi dividida em duas partes: 4.2.3.1 Seleção dos indicadores e atores da pesquisa e 4.2.3.2 A organização e tratamento dos dados do Painel de acordo com a metodologia.

4.2.3.1 Seleção dos indicadores e atores da pesquisa

Tendo em vista o Modelo do Equilíbrio Pontuado e o Painel de Legislação Ambiental e considerando que se pretendia, num primeiro momento, identificar a atenção do governo federal sobre as políticas públicas ambientais do período de 1992 a 2012, fez-se necessário a seleção de documentos e dados governamentais que servissem como indicadores de atenção confiáveis para observação da atenção governamental sobre as diferentes políticas públicas ambientais.

É importante entender que a análise da atenção governamental pode ser feita de diversas maneiras, como por exemplo, através da análise do orçamento do governo, por meio da análise das atividades do executivo e do legislativo, mediante entrevistas aplicadas à atores relevantes, ou ainda, por meio da análise do conteúdo normativo emitido pelos órgãos governamentais, dentre outras opções.

Ao realizar uma busca aprofundada, observou-se que o antigo Ministério do Meio Ambiente (MMA) possuía em seu site oficial, um painel, denominado “Painel de Legislação Ambiental” (**Figura 2**), que sistematiza todos os atos normativos do governo federal, emitidos pelo poder executivo, poder legislativo e órgãos da administração pública indireta, desde o ano de 1937 até 2020. Ao entrar em contato com o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), obteve-se a informação de que o Painel se encontrava atualizado (**Anexo B**).

De acordo com a teoria e o Painel de Legislação Ambiental, optou-se por realizar o mapeamento e análise da atenção governamental sobre as políticas públicas ambientais a partir de três atores distintos: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e a Administração Indireta. Dentro do Executivo, subdividiu-se este poder em: presidência, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Em Administração Indireta, optou-se por separar da seguinte maneira: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) e Outros Órgãos da Administração Indireta. É importante observar que nem todos os órgãos da Administração Indireta estão presentes em todo o período de análise, visto que cada um foi criado em momentos diferentes, sendo alguns posteriores ao início do intervalo selecionado pela presente pesquisa.

Quanto aos indicadores, autores como Baumgartner, Jones e Wilkerson (2011) e Duarte (2021) apontam que as leis e normativas representam os melhores indicadores para medir as prioridades de governos e atores importantes, pois são capazes de expressar o conjunto de

esforços destes com relação a proposição, discussão e aprovação de políticas públicas, logo, os atos normativos presentes no Painel de Legislação Ambiental tornam-se indicadores válidos para a análise da atenção sobre as políticas públicas ambientais.

O **Quadro 2** sistematiza o conjunto de indicadores selecionados a partir do Painel de Legislação Ambiental para medição da atenção governamental das políticas públicas ambientais brasileiras, divididos entre Poder Executivo, Poder Legislativo e Administração Pública Indireta, considerando, ainda, a incidência de cada ato normativo e a quantidade de atos analisados.

Quadro 2 - Indicadores da pesquisa de acordo com os atores governamentais

INDICADORES DE ATENÇÃO POR ATOR				
Ator	Indicador		Incidência	Quantidade de atos (1992-2012)
Poder Executivo	1	Decreto-Lei	Geral	0
	2	Medida Provisória	Geral	2
	3	Decreto	Geral	178
	4	Instrução Normativa Interministerial	Específica	47
	5	Instrução Normativa MMA	Específica	98
	6	Portaria Interministerial	Específica	8
	7	Portaria MMA	Específica	98
	8	Resolução CONAMA	Específica	325
Poder Legislativo	9	Lei	Geral	58
	10	Decreto Legislativo	Geral	9
Administração Indireta	11	Instrução Normativa Conjunta	Específica	15
	12	Instrução Normativa IBAMA	Específica	344
	13	Instrução Normativa ICMBio	Específica	35
	14	Instrução Normativa Outros Órgãos	Específica	2
	15	Portaria Conjunta	Específica	11
	16	Portaria IBAMA	Específica	2900
	17	Portaria ICMBio	Específica	236

	18	Portaria JBRJ	Específica	6
	19	Portaria Outros Órgãos	Específica	14
	20	Resolução Outros Órgãos Colegiados	Específica	7
	21	Outros atos (recomendações, deliberações e normas de execução)	Específica	13
TOTAL DE ATOS NORMATIVOS ANALISADOS				4406

Fonte: elaboração própria, 2023.

Vale mencionar que, embora tenha sido possível reunir o conjunto de indicadores de atenção destacados acima em três arenas distintas, o conjunto de dados apresentava uma série de especificações e diferenças entre si, logo, por se tratarem de atos normativos de naturezas diferentes, tendo objetivos distintos, o processo de análises comparadas tornou-se inválido, assim, foi necessário um processo de tratamento destes dados antes da realização das análises qualitativas.

4.2.3.2 A organização e tratamento dos dados do Painel de acordo com a metodologia

A partir da seleção dos indicadores e atores da pesquisa, fez-se necessário a organização dos dados dispostos no Painel de Legislação Ambiental. Para tal, foi elaborada uma planilha no Excel e sistematizados os atos normativos que compreendiam o período de 1992 a 2012 (**Figura 5**). Os atos normativos, que consistiram em um total de 4.406, receberam, para além das categorizações já feitas pelo Ministério do Meio Ambiente, categorias de análise adicionais (definidas por esta investigação) que complementaram as informações necessárias para as análises qualitativas.

Figura 5 - Planilha em Excel com a sistematização dos atos normativos de 1992 a 2012

Ano	Identificação	Legislatura	Documento	Partido Político	Presidente	Agenda Ambiental	Situação	Ementa	Link
1992	DECRETO s/nº, DE 23 DE MARÇO DE 1992	1	1	1	1	3	3	Torna sem efeito a revogação do Decreto	http://w
1992	DECRETO LEGISLATIVO Nº 32, JUN/1992	1	2	1	1	6	3	Aprova o texto das Emendas ao Protocolo	https://c
1992	Instrução Normativa 5, de 20 de outubro de 1992	1	5	2	2	4	3	Disciplina os procedimentos a serem obs	http://w
1992	Instrução Normativa nº 1, de 13 de março de 1992	1	5	1	1	5	3	Disciplina o transporte e o comercio de c	https://v
1992	Portaria nº 1.034, de 20 de maio de 1992	1	13	1	1	1	3	Institui grupo de trabalho para apresente	https://v
1992	PORTARIA NORMATIVA Nº 138-N, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1992	1	13	2	2	1	3	Disciplina a importação de resíduos em t	https://p
1992	Portaria nº 130, de 07 de dezembro de 1992	1	13	2	2	1	3	Cria grupo de trabalho com o objetivo de	https://v
1992	Portaria 1, de 22 de dezembro de 1992	1	13	2	2	3	3	Trata sobre estudos e atividades a serem	https://v
1992	Portaria 8, de 16 de janeiro de 1992	1	13	1	1	3	3	Torna sem efeito a portaria n. 107-p, de	https://v
1992	Portaria 147, de 30 de dezembro de 1992	1	13	2	2	3	3	Reconhecer oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 144, de 30 de dezembro de 1992	1	13	2	2	3	3	Reconhecer oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 60, de 26 de maio de 1992	1	13	1	1	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 145, de 30 de dezembro de 1992	1	13	2	2	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 146, de 30 de dezembro de 1992	1	13	2	2	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 67, de 25 de junho de 1992	1	13	1	1	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 69, de 25 de junho de 1992	1	13	1	1	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 148, de 30 de dezembro de 1992	1	13	2	2	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 68, de 25 de junho de 1992	1	13	1	1	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v
1992	Portaria 70, de 25 de junho de 1992	1	13	1	1	3	3	Reconhece oficialmente, mediante regist	https://v

+ ☰ **Atos Normativos** ▾ **Legenda** ▾ **Tópicos** ▾ **Análise Simples (AS)** ▾ **Gráficos (AS)** ▾ **Q1 x Q(X)** ▾ **Gr** ◀ ▶

Fonte: elaboração própria, 2021.

Assim, a fim de organizar melhor os dados, observou-se a necessidade de renomear algumas das categorias colocadas pelo MMA, de modo que a planilha apresentasse as seguintes colunas: ano, identificação, legislatura, documento, partido político, presidente, agenda ambiental, situação, ementa e link. A coluna “ano” referiu-se ao ano em que o ato normativo foi expedido (**Apêndice B**); a coluna “identificação” consistiu no nome e número da normativa, como por exemplo “Resolução CONAMA nº 382/2006”; a coluna “legislatura” dizia respeito ao mandato de determinado presidente, considerando a data de início e término do mandato (**Apêndice C**); a coluna “documento” se referiu ao tipo de ato normativo analisado (**Apêndice D**); a coluna “presidente” sistematizou justamente qual era o presidente do Brasil responsável pelo país quando o ato foi expedido (**Apêndice E**); a coluna “partido político” referiu-se ao partido ao qual o presidente estava filiado à época (**Apêndice F**); a coluna “agenda ambiental” informou o assunto ao qual determinado ato normativo se referia, segundo a categorização do Ministério do Meio Ambiente (**Apêndice G**); a coluna “ementa” dispôs a ementa relativa ao ato normativo e, na falta desta, o 1º artigo do documento; a coluna “situação” indicou o status do ato normativo (**Apêndice H**), e a coluna “link” apresentou o endereço eletrônico que dava acesso ao ato normativo de forma integral. A especificação de cada uma das categorias pode ser consultada na seção de **Apêndices**.

Como se pode perceber numa observação mais atenta à seção “Apêndices”, de acordo com a metodologia utilizada, optou-se por realizar a organização destes dados a partir da atribuição de códigos (que consistem na representação simbólica de um conteúdo), com vistas a criação de categorias de análise comparáveis entre si e propiciar, em momento posterior, a realização de cálculos com relação à frequência de aparecimento das informações em análise.

Após a criação das categorias de análise e a sistematização dos dados, dedicou-se uma atenção especial à categoria “agenda ambiental”, que pode ser observada com maiores detalhes no **Apêndice G**. A partir de uma observação atenta, percebeu-se que alguns dos atos normativos foram organizados pelo MMA em mais de uma agenda ambiental, o que gerava certa duplicidade nos atos normativos. Como esta duplicidade representava apenas 1,18% dos dados, número pouco expressivo para comprometer a validade destes, optou-se, como forma de solucionar esta questão, por criar uma nova “agenda ambiental”, denominada “atos normativos que aparecem em mais de uma agenda”. Com isto, eliminou-se os riscos que poderiam comprometer as análises e pudemos, então, avançar para a etapa de elaboração dos cálculos.

Tendo em vista os códigos criados, foi possível elaborar uma fórmula matemática que representasse a frequência de aparecimento dos dados analisados. O cálculo da frequência de aparecimento (F) deu-se a partir da soma de aparecimento de uma unidade de código (f_a),

multiplicado por 100 e dividido pelo total de todos os documentos (N), gerando um resultado em porcentagem, como pode ser observado na fórmula abaixo:

$$F = (f_a \cdot 100) / N$$

A fim de exemplificar a utilização desta fórmula, pode-se apresentar como exemplo a temática “Biodiversidade”. Esta agenda ambiental (f_a) esteve presente em 35 dos 178 decretos (N) emitidos durante o período de 1992 a 2012, logo, representou uma frequência de aparecimento (F) de 19,66%, ou seja, o tema “Biodiversidade” focalizou cerca de 20% da atenção do Poder Executivo, em forma de decretos, no período analisado.

Finalizada as etapas de organização e sistematização dos dados, bem como a realização dos cálculos da pesquisa, pode-se avançar para a terceira parte da metodologia, que consistiu na elaboração das análises qualitativas da pesquisa, que serão melhor explicadas na seção seguinte.

4.3 Terceira etapa: análise qualitativa

A terceira etapa desta pesquisa foi composta pela combinação de dois tipos de análises, elaboradas a partir das compreensões obtidas através do Modelo do Equilíbrio Pontuado: a análise longitudinal e a análise transversal. Estas foram elaboradas sob bases qualitativas, de forma a proporcionar o entendimento sobre a atenção governamental com relação à agenda ambiental brasileira, no período de 1992 a 2012.

4.3.1 Análise longitudinal

A análise longitudinal teve por objetivo observar a atenção governamental sobre uma determinada questão pelos atores e instituições indicados na pesquisa, de forma a identificar o grau de preferência e importância de cada temática ao longo do tempo.

Neste tipo de análise, o tempo (representado em anos), foi fixado como variável independente e a atenção dada pelos atores ou instituições, como variáveis dependentes. Ainda, foram considerados os percentuais de atenção dado à agenda ambiental, de forma que cada indicador de atenção selecionado representou um universo distinto de análise, ou seja, cada tipo de ato normativo utilizado representou 100% dos dados.

Assim, a análise longitudinal proporcionou a identificação de diferenças e semelhanças nos níveis de atenção governamentais observados nos atos normativos selecionados, a análise da proximidade ou distanciamento entre a priorização de cada ator e instituição e, ainda, a identificação de períodos de equilíbrios e de mudanças, considerando o Modelo do Equilíbrio Pontuado.

4.3.2 Análise transversal

No que se refere à análise transversal, esta é responsável por analisar vários temas na agenda de políticas públicas ambientais, possibilitando a realização de generalizações e comparações, sendo capaz, inclusive, de evidenciar a dinâmica de atenção sobre questões mais específicas.

Para tal, observou-se as frequências de atenção, ano a ano, nos gráficos de frequência, que revelou o cenário anual da atenção governamental do Poder Executivo, Legislativo e da Administração Pública Indireta sobre as agendas ambientais. Para finalizar, vale pontuar que a aplicação da metodologia permitiu a obtenção de uma grande quantidade de dados e a visualização de algumas questões pontuais, porém, somente isto não foi suficiente, logo, a parte teórica foi de fundamental importância para a complementação do entendimento, fazendo com que os dados adquirissem sentido histórico e social.

Por fim, faz-se importante frisar que esta investigação não pretendeu realizar análises aprofundadas sobre cada um dos atos, mas fornecer um panorama a partir do conjunto da produção normativa, permitindo sugerir quais temas ambientais foram privilegiados e quais foram negligenciados pela agenda governamental. A pesquisa também buscou sinalizar a relação do contexto político, econômico e social, de troca de governos e também de participação de determinados atores sociais com as mudanças na atenção sobre políticas, acarretando, por vezes, em alterações nas políticas públicas.

5 A ATENÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS SEGUNDO O “PAINEL DE LEGISLAÇÃO AMBIENTAL”

O presente capítulo visa realizar uma análise sobre os resultados obtidos através da aplicação da metodologia apontada no Capítulo 4, a fim de se entender como, de fato, se decorreu a atenção governamental federal brasileira sobre as políticas públicas ambientais, no período de 1992 a 2012.

Tal período compreende, como visto anteriormente, no cenário nacional e internacional, duas importantes conferências ambientais – a “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento” (CNUMAD), também conhecida como Rio-92, Eco-92 ou, ainda, Cúpula da Terra e, a “Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável” (CNUDS), ou ainda, Rio+20 – realizadas em solo brasileiro, que apontam o setor ambiental como uma preocupação real do Brasil.

Neste capítulo, portanto, será possível compreender como o governo brasileiro lidou com o setor ambiental, a partir das normativas elaboradas durante o período de análise. Para tal, o capítulo foi organizado em três seções e sete subseções. As três seções principais denominam-se “Poder Executivo”, “Poder Legislativo” e “Administração Pública Indireta” e as subseções relacionam-se a estas. Mais especificamente, a seção “Poder Executivo” possui três subseções, sendo elas “Presidência”, “Ministério do Meio Ambiente” e “Conselho Nacional do Meio Ambiente” e, a seção “Administração Pública Indireta” possui mais quatro subseções, denominadas “Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis”, “Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade”, “Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro” e “Outros órgãos, ações conjuntas e outros atos”. No final, há ainda uma quarta seção, denominada “Considerações Finais”, que realiza o fechamento do capítulo.

Cada uma das mencionadas seções e subseções compreendem a análise de atos normativos que, como visto no capítulo anterior, realizam a função de indicadores de atenção. É importante complementar que tais indicadores foram selecionados a partir do Painel de Legislação Ambiental, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e que, com vistas a elucidar a compreensão quanto à composição do presente capítulo, elaborou-se o **Quadro 3** abaixo.

Quadro 3 - Composição do Capítulo 5

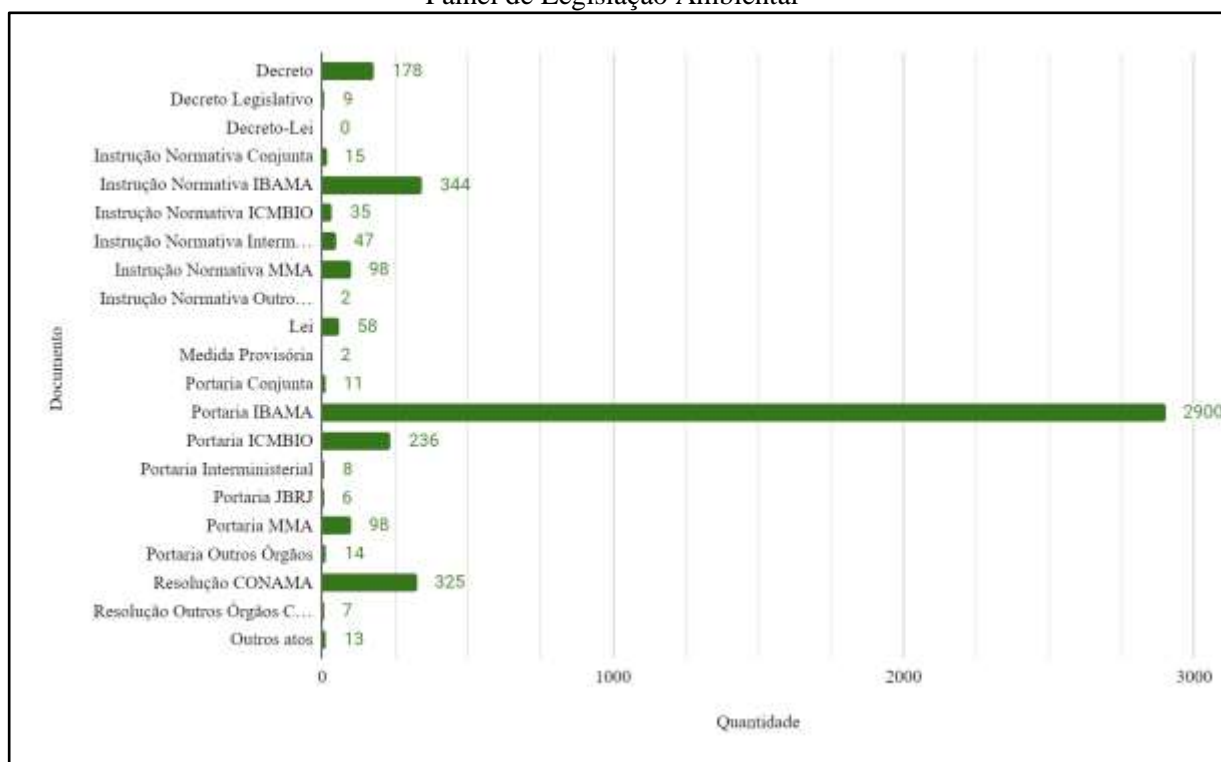
CAPÍTULO 5			
Seção	Subseção	Sub subseção	Indicadores de atenção

Poder Executivo	Presidência	-	Decreto-Lei
			Medida Provisória
			Decreto do Executivo
	MMA	-	Instrução Normativa MMA
			Portaria MMA
			Decisões Interministeriais
Portaria Interministerial			
CONAMA	-	Resolução Conama	
Poder Legislativo	-	-	Lei
			Decreto Legislativo
Administração Pública Indireta	IBAMA	-	Instrução Normativa IBAMA
			Portaria IBAMA
	ICMBio	-	Instrução Normativa ICMBio
			Portaria ICMBio
	JBRJ	-	Portaria JBRJ
	Outros órgãos, ações conjuntas e outros atos	-	Instrução Normativa Outros Órgãos
			Portaria Outros Órgãos
			Instrução Normativa Conjunta
			Portaria Conjunta
			Resolução Outros Órgãos Colegiados
Outros atos			

Fonte: elaboração própria, 2023.

De acordo com o Painel de Legislação Ambiental, a quantidade de atos normativos que integram o período de 1992 a 2012 totalizam 4.406 (**Gráfico 1**), portanto, todos estes foram considerados nas análises aqui elaboradas, que consistiram em estudos transversais e longitudinais que ajudaram a evidenciar a pauta ambiental no setor brasileiro.

Gráfico 1 - Quantidade de atos normativos elaborados no período de 1992 a 2012, de acordo com o Painel de Legislação Ambiental



Fonte: elaboração própria, 2023.

Neste capítulo, portanto, as análises elaboradas buscaram sistematizar os atos normativos, considerando: a quantidade de atos normativos publicados por ano, atentando para o período de análise e, em alguns casos, para o período posterior ao de análises, com vistas a trazer maior pertinência a algumas das interpretações elaboradas; as publicações de normativas por período de legislatura; as agendas ambientais observadas em cada um dos atos, e, por consequência, por órgãos e poderes em foco; os assuntos discutidos em cada uma destas agendas ambientais mais frequentemente observadas; e, ainda, a situação de cada ato normativo. Finalmente, a partir dessa sistematização, foi possível realizar análises qualitativas mais aprofundadas, que possibilitaram compreender como se deu a atenção governamental sobre a pasta ambiental no Brasil.

5.1 Poder Executivo

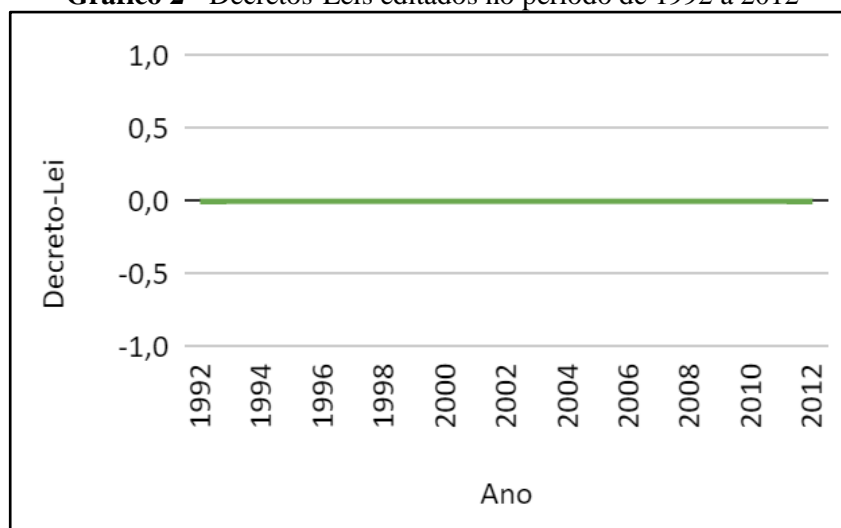
Nesta seção, será analisada a atenção do Poder Executivo brasileiro sobre as políticas públicas ambientais elaboradas no período de 1992 a 2012, a partir de atos normativos relacionados ao poder em foco. Para tal, a seção foi dividida em três subseções – “Presidência”,

“Ministério do Meio Ambiente (MMA)” e “Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)” – e uma sub subseção – “Decisões Interministeriais” –, de modo a sistematizar as análises e, assim, possibilitar a compreensão deste importantíssimo ator.

5.1.1 Presidência

Nesta subseção, foram analisados três tipos de indicadores de atenção relacionados à presidência da República: o Decreto-Lei, a Medida Provisória e o Decreto do Executivo. O primeiro foi o Decreto-Lei. Este, como visto no Capítulo 4, consiste em um ato normativo com força de lei, decretado pelo Presidente da República em casos de urgência ou de relevante interesse público, mas que foi, porém, extinto com a Constituição Federal de 1988, sendo substituído pela Medida Provisória e que, portanto, aparece como inexistente dentre os dados analisados (**Gráfico 2**). Diante das análises, pôde-se perceber que este tipo de ato normativo foi muito utilizado em dois períodos da história – de 1937 a 1946 e de 1965 a 1988 –, não estando, portanto, dentro do período analisado na presente dissertação.

Gráfico 2 - Decretos-Leis editados no período de 1992 a 2012

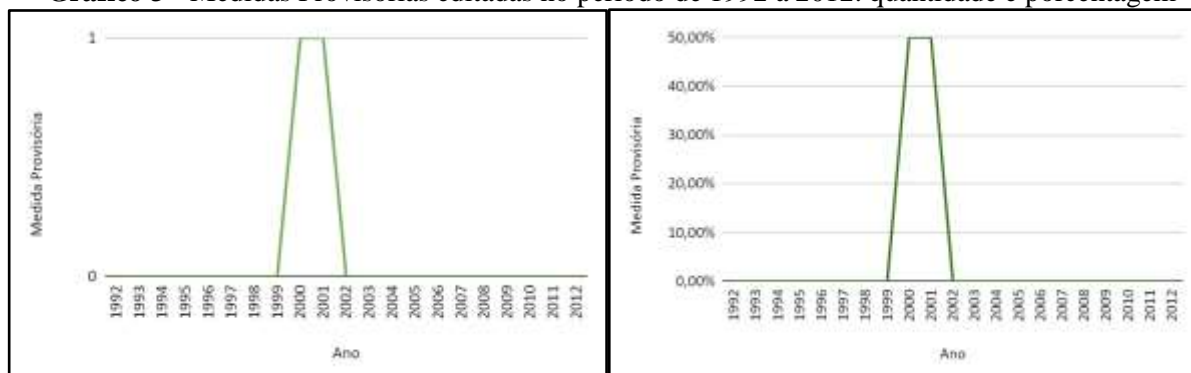


Fonte: elaboração própria, 2023.

Pode-se passar, então, para o segundo indicador desta subseção: a Medida Provisória. Este ato normativo representa um indicador importante relativo ao Poder Executivo, visto que consiste em um ato unilateral, emitido pelo Presidente da República, de caráter urgente e com prazo de validade. As questões observadas neste tipo de normativa são, geralmente, aquelas cuja celeridade no processo decisório é fundamental para a sua resolução, o que justifica, portanto, a sua aprovação antes mesmo da apreciação pelo Congresso Nacional.

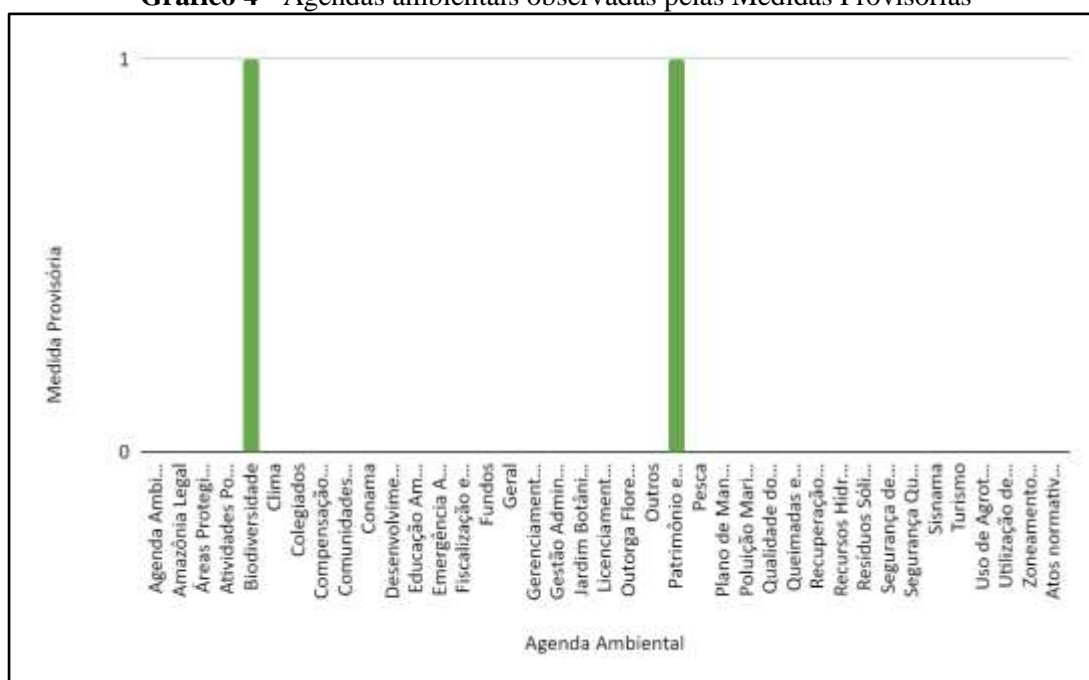
Diante das análises, identificou-se que, dentre o período de 1992 a 2012, apenas duas medidas provisórias foram editadas (**Gráfico 3**), durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mais especificamente nos anos de 2000 e 2001.

Gráfico 3 - Medidas Provisórias editadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



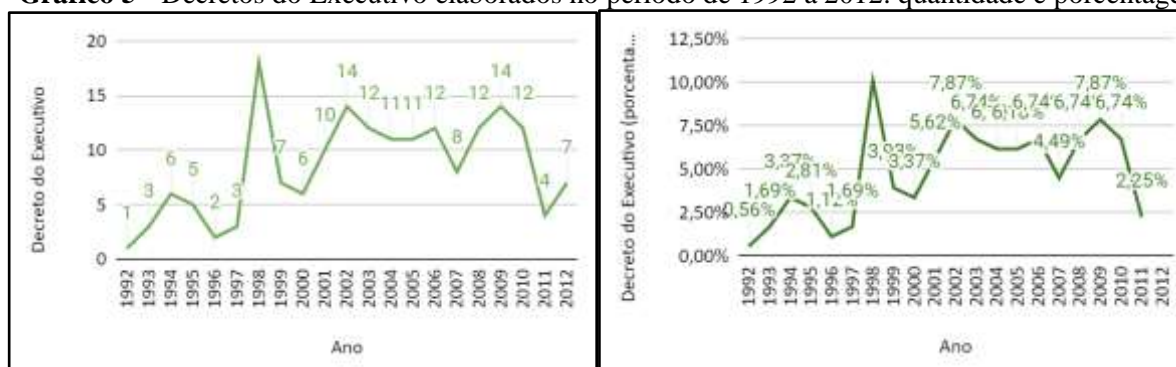
Fonte: elaboração própria, 2023.

Considerando os anos de publicação das citadas Medidas Provisórias, verificou-se que estas foram elaboradas sob influência da Convenção sobre Diversidade Biológica ocorrida no período e versaram sobre as agendas ambientais denominadas pelo Painel de Legislação Ambiental como “Biodiversidade” e “Patrimônio e Recursos Genéticos” (**Gráfico 4**). Pode-se acrescentar, ainda, que estas discorreram, especificamente, a respeito do acesso ao patrimônio genético, a proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência desta para a sua conservação e utilização. Ambas as medidas sofreram, no entanto, revogação, sendo a primeira no mesmo ano de sua publicação e a segunda em 2015, durante o mandato da presidente Dilma Rousseff, pela Lei nº 13.123/2015.

Gráfico 4 - Agendas ambientais observadas pelas Medidas Provisórias

Fonte: elaboração própria, 2023.

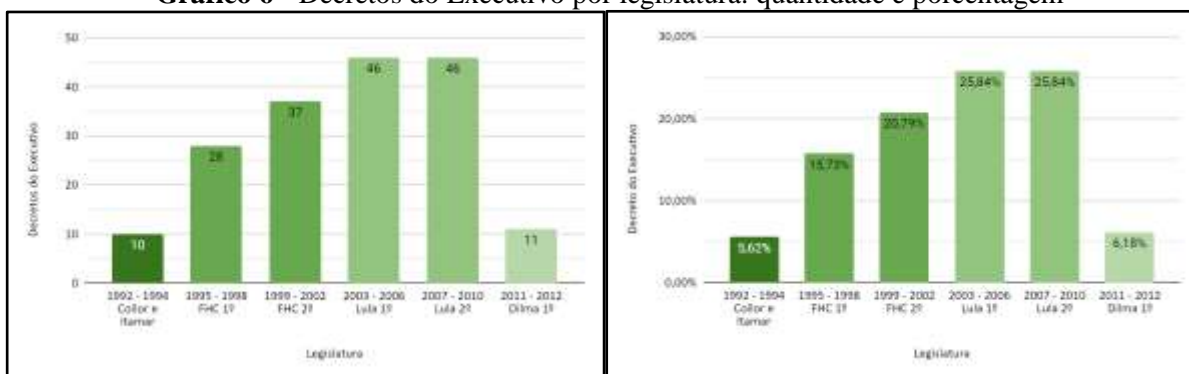
No que se refere ao terceiro e último ato normativo desta subseção, o Decreto do Executivo, pode-se afirmar que este consiste em um importante indicador de atenção, visto que expressa uma decisão unilateral por parte da presidência. A partir da aplicação da metodologia, identificou-se que durante o período de 1992 a 2012, 178 decretos foram editados, sendo que o ano de maior pico foi o de 1998, com 18 atos publicados (correspondendo a 10,11% do total de decretos), seguido dos anos de 2002 e o de 2009, ambos com 14 publicações (correspondendo a 7,87% cada). Quanto aos anos de menor índice, estes ocorreram 1992, 1996, 1993 e 1997, com a publicação de, respectivamente, 1 (0,56%), 3 (1,69%), 2 (1,12%) e 3 (1,69%) Decretos do Executivo, como pode ser observado no **Gráfico 5**.

Gráfico 5 - Decretos do Executivo elaborados no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

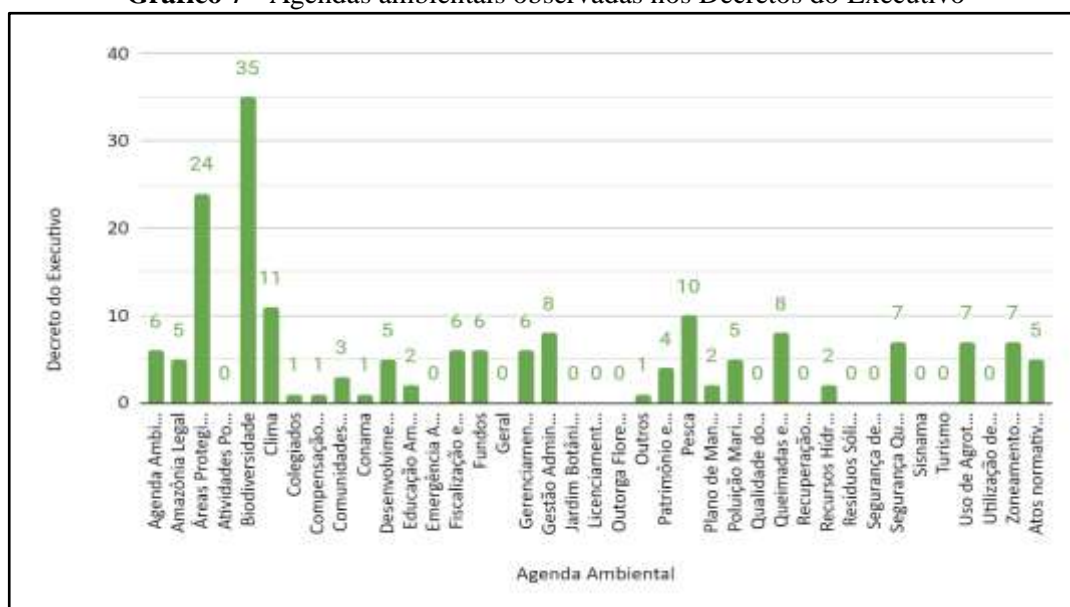
Considerando as Legislaturas correspondentes ao período de análise da pesquisa, pode-se afirmar que o período de maior publicação de Decretos do Executivo ocorreu durante o primeiro e segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (01.01.1999 a 31.12.2002 e 01.01.2003 a 21.12.2006), com 46 publicações em cada mandato (somando 51,69% dos decretos) sobre temas variados, seguido do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com 37 publicações (20,79%) (**Gráfico 6**).

Gráfico 6 - Decretos do Executivo por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

As agendas ambientais que receberam a atenção dos presidentes, através dos Decretos, no período de análise, foram: “Biodiversidade”, com 35 decretos (19,66% do total), “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 24 decretos (13,49%) e “Clima”, com 11 publicações (6,18%), como pode ser observado no **Gráfico 7**.

Gráfico 7 - Agendas ambientais observadas nos Decretos do Executivo

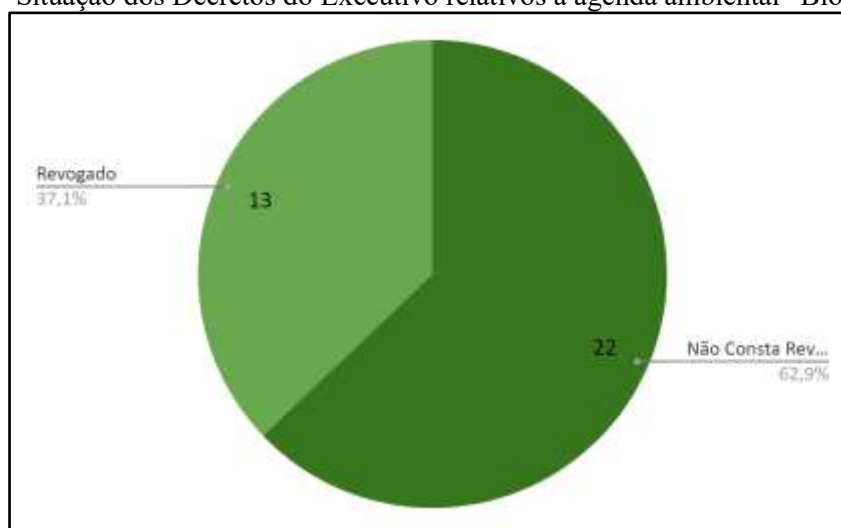
Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação a agenda ambiental “Biodiversidade”, identificou-se que os assuntos percorridos através dos Decretos do Executivo consistiram: em disposições sobre o corte, a exploração e a supressão da vegetação primária em estágios avançado ou médio de regeneração da Mata Atlântica; regulamentações gerais; instituição do Programa Nacional da Diversidade Biológica; disposições sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas; disposições sobre a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; promulgação da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar); criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional; promulgação da Convenção sobre Diversidade Biológica; promulgação do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente; qualificação como Organização Social a Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA); disposições sobre a Comissão Brasileira para o Programa “O Homem e a Biosfera” (COBRAMAB); suspensão da exploração da espécie mogno na região Amazônica por tempo determinado; disposições sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES); promulgação da Convenção Interamericana para a Proteção e a Conservação das Tartarugas Marinhas; promulgação do Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar quanto a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios; instituição do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável

da Biodiversidade da Amazônia (PROBEM); disposição sobre o “Dia da Ave”; instituição da Comissão Nacional Preparatória da 8ª COP; promulgação do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica; aprovação da Política Nacional das Plantas Medicinais e Fitoterápicas, entre outras questões.

A situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Biodiversidade” pode ser observada a partir do **Gráfico 8**. Segundo as análises realizadas, identificou-se que 22 decretos (62,86%) continuam em vigor e 13 (37,14%) foram revogados, sendo que estes versavam sobre: o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária em estágios de regeneração da Mata Atlântica; o Programa Nacional da Diversidade Biológica; a proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas; a criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional; suspensão da exploração da espécie mogno (*Swietenia macrophylla King*) na região Amazônica pelo período de dois anos; criação do Comitê Nacional das Zonas Úmidas; e, regulamentações a outros atos normativos.

Gráfico 8 - Situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Biodiversidade”



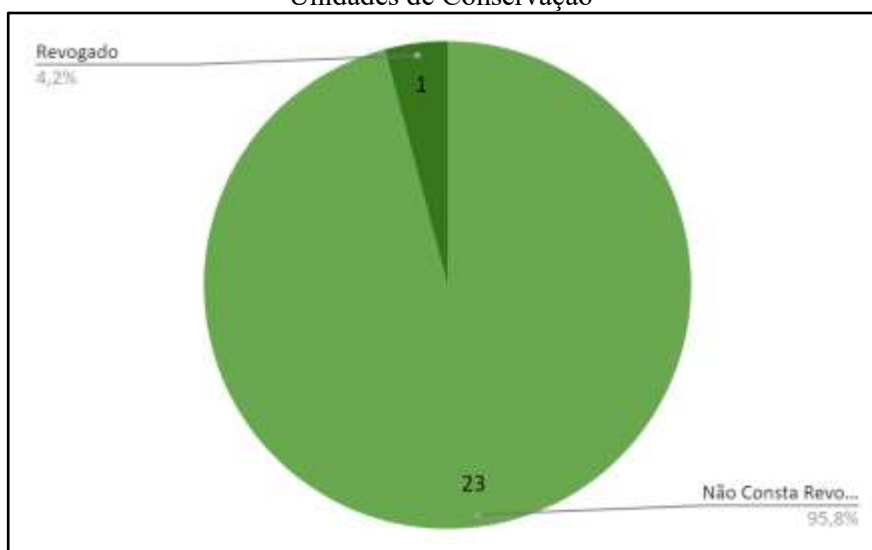
Fonte: elaboração própria, 2023.

Analisando os Decretos publicados sobre a agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, pode-se observar que os assuntos abordados foram: alterações e revogações de outros atos normativos; aprovação do Regulamento das Florestas Nacionais; disposições sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN); disposições sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil; criação do Programa Florestas Nacionais; criação de diversas Florestas Nacionais, em diferentes estados brasileiros; disposições sobre o serviço voluntário em unidades de conservação

federais; disposições sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação; instituição do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP); ampliação de Reservas Biológicas, Florestas Nacionais e Parques Nacionais especificados; disposições sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; e, criação de Monumentos Naturais.

A situação dos Decretos concernentes à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” pode ser observada no **Gráfico 9**. A partir da figura, é possível notar que dos 24 decretos elaborados, apenas 1 sofreu revogação, representando 4,17% do total de decretos. Este, o Decreto nº 2.473/1998, discorria a respeito da criação do Programa de Florestas Nacionais e foi revogado dois anos após a sua criação, pelo Decreto nº 3.420/2000, que criou o Programa Nacional de Florestas (PNF).

Gráfico 9 - Situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”



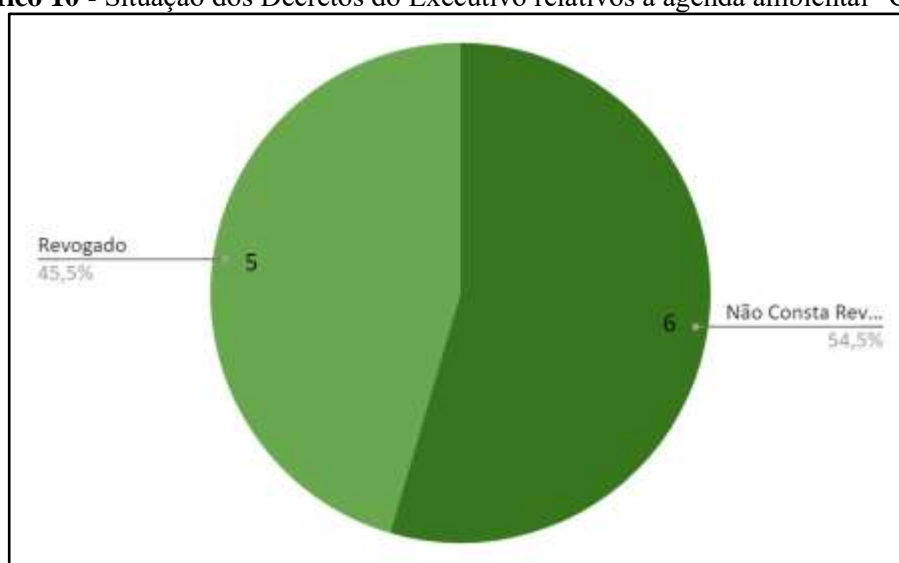
Fonte: elaboração própria, 2023.

Finalmente, os Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Clima” abordaram os seguintes assuntos: criação do Comitê Executivo Interministerial para coordenar as ações relativas à proteção da Camada de Ozônio; promulgação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; promulgação as emendas ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio; proibição da aquisição de produtos e equipamentos que contenham ou façam uso de Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDO); criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; criação do Comitê Executivo Interministerial para a Proteção da Camada de Ozônio; promulgação do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; instituição do

Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM); e, regulamentações à Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

A situação dos Decretos do Executivos relativos à agenda ambiental “Clima” pode ser observada através do **Gráfico 10**. A partir dela, pode-se perceber que pouco mais da metade desses decretos continuam em vigor, ou seja, 6 deles (54,55%) e que 5 (45,45%) foram revogados. Esses que sofreram revogações discorriam sobre a criação ou instituição de Comitês Executivos Interministeriais para a Proteção da Camada de Ozônio, para a Mudança Global do Clima e para a Mudança do Clima, bem como sobre a regulamentação de certos artigos relativos a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Gráfico 10 - Situação dos Decretos do Executivo relativos à agenda ambiental “Clima”



Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante dos dados, pode-se concluir, nesta subseção, que o instrumento de poder mais utilizado pelos presidentes para fazer caminhar as políticas públicas ambientais, durante o período de 1992 a 2012, foram os Decretos do Executivo, sendo que a agenda ambiental de maior preocupação presidencial foi a da “Biodiversidade”. Apesar do pico de publicações de decretos ter se dado nos anos de 1998 e 2002, anos pertencentes ao Governo FHC, constata-se que a maior parte deste tipo de ato normativo foi produzida durante os dois mandatos do Governo Lula. Numa análise geral, pode-se afirmar, ainda, que cerca de 70% dos atos normativos emitidos pelos presidentes permaneceram em vigor, não tendo sido descontinuados por governos posteriores.

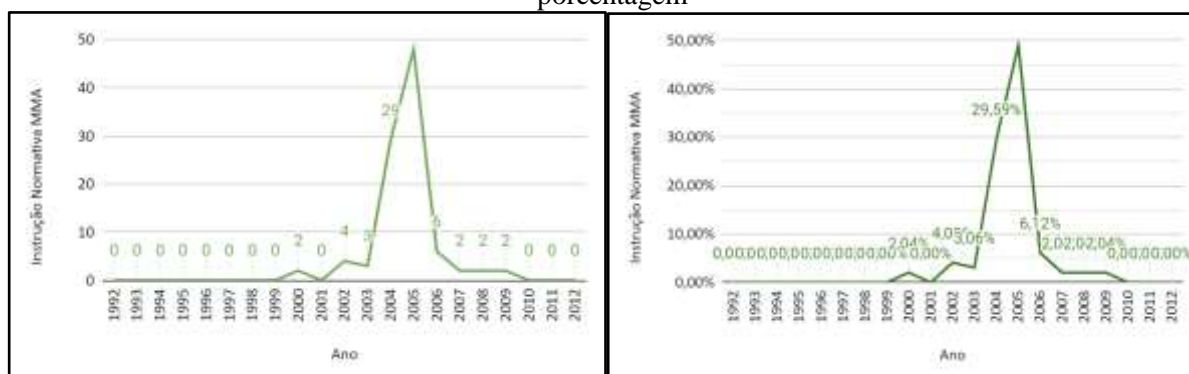
5.1.2 Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Nesta subseção, serão analisadas as ações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criado no ano de 1992 e atual órgão gestor da pasta ambiental no Brasil que, conforme observado no Capítulo 3 desta dissertação, é o responsável por planejar, coordenar, supervisionar e controlar a Política Nacional do Meio Ambiente.

De acordo com o Painel de Legislação Ambiental, dois indicadores de atenção relativos ao Ministério foram selecionados para uma análise mais aprofundada: a Instrução Normativa MMA e a Portaria MMA. No que se refere à Instrução Normativa, esta consiste em um importante instrumento administrativo, interno ao MMA, que tem por objetivo especificar determinações de outros atos normativos maiores, como uma lei, por exemplo, de modo a disciplinar a execução das atividades do poder público.

No período de análise, foram elaboradas pelo Ministério do Meio Ambiente, um total de 98 instruções normativas, publicadas entre os anos de 2000 a 2012, como pode ser observado no **Gráfico 11**. A partir de uma observação mais detalhada, percebeu-se que o pico de publicação se deu entre os anos de 2004 e 2005, com a publicação de 29 instruções (29,59%) neste primeiro ano citado e 48 (48,98%) no segundo, o que representa cerca de 80% das instruções normativas.

Gráfico 11 - Instruções Normativas MMA publicadas no período de 1992 e 2012: quantidade e porcentagem

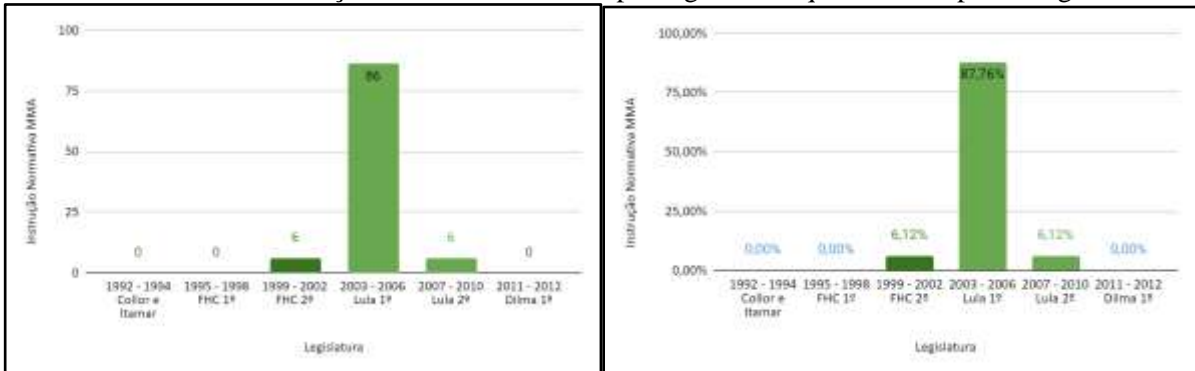


Fonte: elaboração própria, 2023.

Ao organizar estes dados de acordo com as legislaturas concernentes a este trabalho (**Gráfico 12**), identificou-se que 86 instruções (87,76%) foram elaboradas durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e 6 (6,12%) durante o segundo mandato, totalizando 93,88% das publicações. Houveram também instruções publicadas durante o

segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), entretanto, estas representam apenas 6,12% do total de publicações.

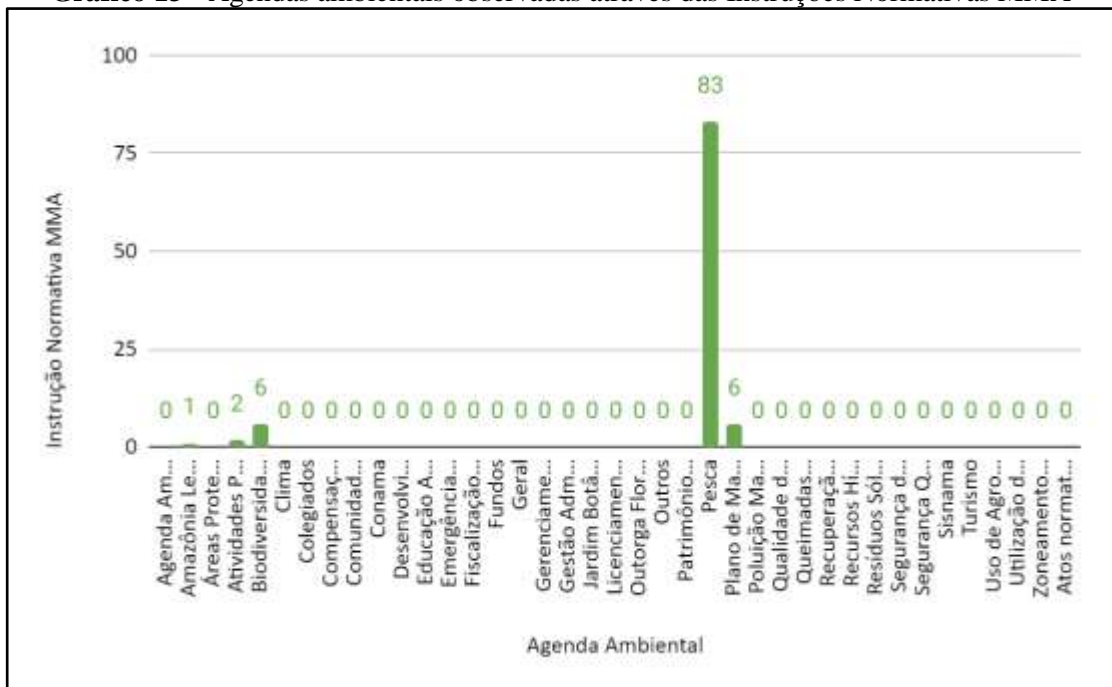
Gráfico 12 - Instruções Normativas MMA por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

As agendas ambientais mais observadas a partir das Instruções Normativas MMA foram: “Pesca”, com 83 publicações (84,69%); “Biodiversidade”, com 6 publicações (6,12%); e, “Plano de Manejo”, também com 6 publicações (6,12%), como pode ser observado a partir do Gráfico 13.

Gráfico 13 - Agendas ambientais observadas através das Instruções Normativas MMA

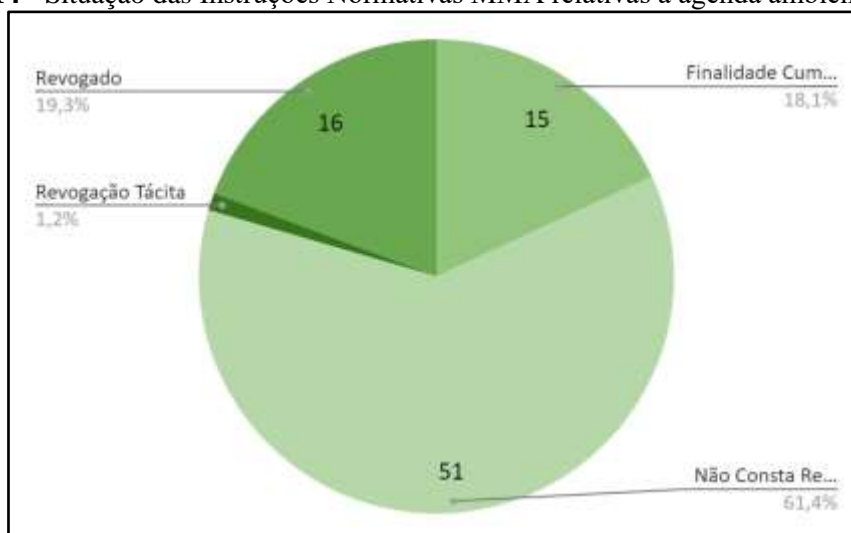


Fonte: elaboração própria, 2023.

Numa análise mais detalhada, foi possível observar que os assuntos discutidos na agenda ambiental “Pesca”, a partir das Instruções Normativas MMA, consistiram: na limitação da

quantidade de embarcações para realização da captura de determinados camarões entre a fronteira da Guiana Francesa e do Brasil; proibição do uso de malhadeira miqueira em lago especificado; na proteção de determinadas espécies aquáticas em regiões especificadas pelas instruções; no estabelecimento do período defeso da piracema em ambientes aquáticos pertencentes à União e a determinados municípios; a proibição de pesca comercial, em determinados rios e lagos, em períodos determinados pelas instruções; a proibição da pesca de arrasto com tração motorizada; a proibição da utilização de determinados instrumentos de pesca; regulamentação de uso de artes de pesca fixas; estabelecimento do tamanho mínimo de captura de determinados seres aquáticos; espécies aquáticas ameaçadas; estabelecimento de normas, critérios e padrões de pesca de determinados animais marinhos; e, prorrogações, alterações e revogações de determinadas instruções normativas do órgãos. Destas temáticas, a que foi tratada com maior frequência foi a relativa a proibições ao exercício da pesca, tendo em visto o período de reprodução natural dos peixes.

Quanto a situação de tais Instruções Normativas MMA concernentes a agenda ambiental “Pesca”, identificou-se que 51 instruções (61,45%) continuam em vigor até o momento, 16 (19,28%) foram revogadas, 15 (18,07%) tiveram sua finalidade cumprida e 1 (1,20%) foi revogada tacitamente (**Gráfico 14**). As que tiveram sua finalidade cumprida versavam, majoritariamente, sobre proibições ao exercício da pesca em períodos estabelecidos pelas instruções e ao estabelecimento de tamanhos mínimos de captura de determinados seres aquáticos, a que foi revogada tacitamente dizia respeito a proibição a pesca do cherne-poveiro (*Polyprion americanus*) nas águas jurisdicionais brasileiras, por um período de 10 anos, e as que foram revogadas consistiam no estabelecimento de períodos de piracema e sua decorrente proibição ao exercício da pesca e, ainda, sobre espécies aquáticas ameaçadas.

Gráfico 14 - Situação das Instruções Normativas MMA relativas à agenda ambiental “Pesca”

Fonte: elaboração própria, 2023.

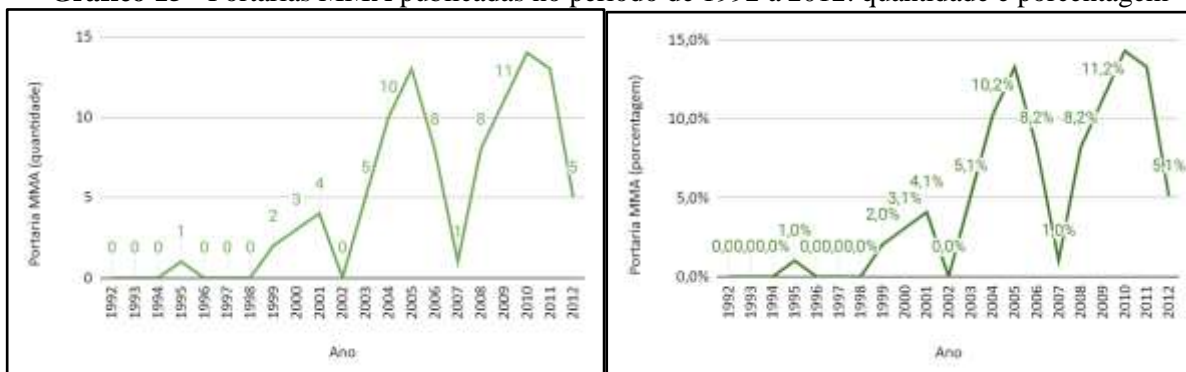
Com relação a agenda ambiental “Biodiversidade”, identificaram-se os seguintes assuntos: publicação de listas das espécies mencionadas na Convenção Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES); reconhecimento de determinados invertebrados aquáticos e peixes como espécies ameaçadas de extinção e espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração; e, descrição das árvores ameaçadas de extinção. É importante mencionar que todas as Instruções Normativas MMA relativas à agenda “Biodiversidade” sofreram revogação.

No que tange aos assuntos observados pelas Instruções Normativas MMA com relação a agenda ambiental “Plano de Manejo”, pode-se afirmar que estas discorreram sobre os seguintes aspectos: autorização prévia à análise técnica ao plano de manejo florestal sustentável; disposições sobre procedimentos técnicos para a elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) nas florestas primitivas e suas formas de sucessão na Amazônia Legal; disposições sobre a reposição florestal e consumo de matéria-prima florestal; e, procedimentos técnicos para a utilização da vegetação da reserva legal. Sobre a situação destas normativas, pode-se dizer que o Painel de Legislação Ambiental não identificou nenhuma revogação expressa, logo, pode-se dizer que estes continuam em vigor até os dias atuais.

Quanto às Portarias MMA, que consistem em atos administrativos a respeito de instruções e recomendações gerais acerca da aplicação de legislações e a normas específicas com relação a cargos públicos, pôde-se identificar que entre anos de 1992 a 2012, foram elaboradas 98 portarias, pelo Ministério do Meio Ambiente. Estas começaram a ganhar um certo volume a partir de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), de modo

que o pico foi atingido no ano de 2010, ainda durante o Governo Lula, com 14 publicações (14,29%) (**Gráfico 15**).

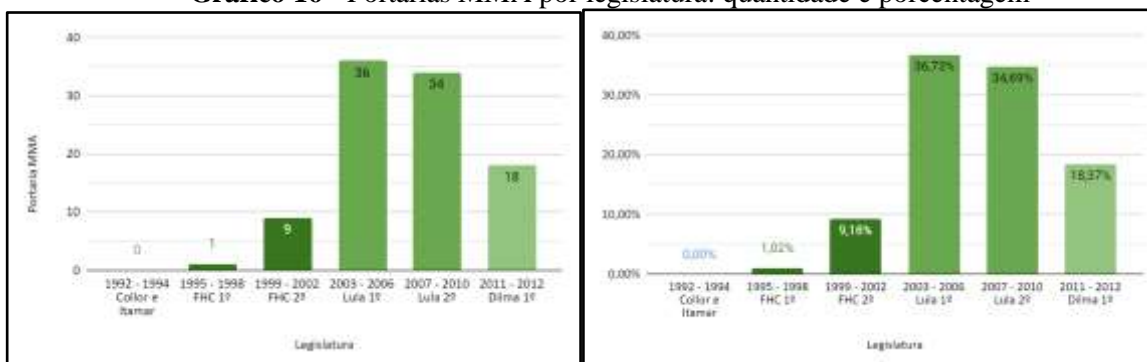
Gráfico 15 - Portarias MMA publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Organizando estes dados por legislatura, identificou-se, a partir do **Gráfico 16**, que a maior parte das portarias foram publicadas durante os dois mandatos do Governo Lula, com 70 publicações, representando 71,43% das Portarias MMA. Algo que se faz interessante, no entanto, é que o período de análise desta dissertação compreende os oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e apenas dois anos do primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT) e, mesmo assim, foram elaboradas mais Portarias MMA durante o Governo Dilma do que no Governo FHC, com 18 publicações (18,37%) em dois anos versus 10 publicações (10,20%) em oito anos.

Gráfico 16 - Portarias MMA por legislatura: quantidade e porcentagem



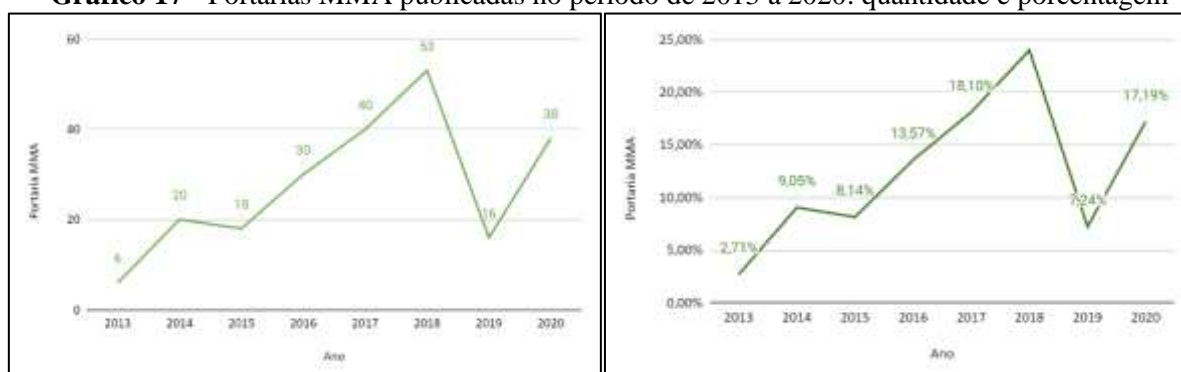
Fonte: elaboração própria, 2023.

Numa análise mais atenta, identificou-se que as portarias elaboradas durante o Governo Dilma diziam respeito a seis agendas ambientais – “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Biodiversidade”, “Clima”, “Colegiados”, “Fundos”, “Licenciamento Ambiental” –, enquanto que no Governo FHC, a oito agendas – “Áreas Protegidas e Unidades

de Conservação”, “Colegiados”, “Conama”, “Gerenciamento Costeiro”, “Gestão Administrativa do Órgão”, “Licenciamento Ambiental”, “Pesca”, “Queimadas e Combate ao Desmatamento” –, o que mostra um aprofundamento de algumas pautas naquele governo em comparação com este, visto que no Governo Dilma, as pautas ambientais foram tratadas com maior observância do que no Governo FHC, período em que sofreram apenas algumas pontuações.

De 2013 a 2020, pôde-se perceber, a partir do **Gráfico 17**, que a quantidade de Portarias MMA elaboradas após o ano de 2012 começa a crescer consideravelmente, atingindo o seu ápice em 2018, com 53 publicações, o que representa 23,98% das portarias elaboradas.

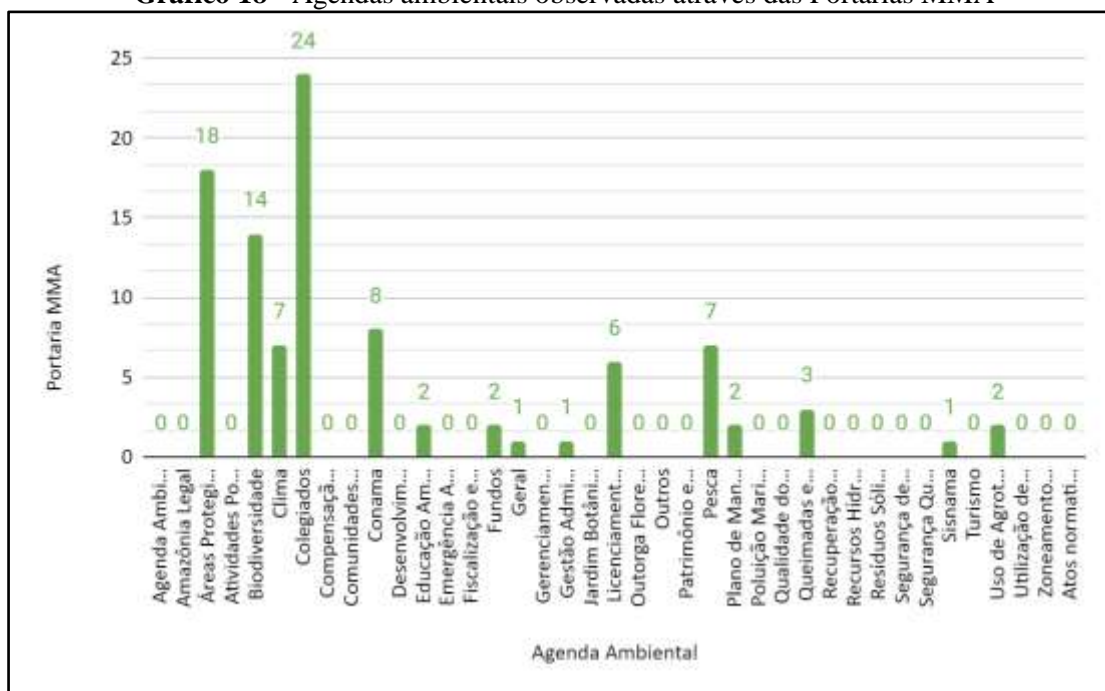
Gráfico 17 - Portarias MMA publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Percebeu-se ainda que das dezesseis pautas ambientais observadas durante o período de análise de 1992 a 2012, treze continuaram sendo observadas no período de 2013 a 2020, sendo elas: “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Biodiversidade”, “Clima”, “Colegiados”, “Conama”, “Educação Ambiental”, “Fundos”, “Gestão Administrativa do Órgão”, “Licenciamento Ambiental”, “Pesca”, “Plano de Manejo”, “Queimadas e Combate ao Desmatamento” e “Sisnama”.

As agendas ambientais tratadas nestas portarias, no período de 1992 a 2012, diziam respeito a diversos assuntos, com destaque para os seguintes temas: “Colegiados”, com 24 publicações (24,49%), “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 18 publicações (18,37%) e “Biodiversidade”, com 14 (14,29%), como pode ser observado no **Gráfico 18**.

Gráfico 18 - Agendas ambientais observadas através das Portarias MMA

Fonte: elaboração própria, 2023.

Destas agendas ambientais, as questões observadas na “Colegiados” diziam respeito a: aprovação de relatórios finais brasileiros de participação em eventos nacionais e internacionais; a instituição e regulamentação de Comissões, Comitês e Grupos de Trabalhos Permanentes de temáticas ambientais específicas; disposição de comissões coordenadoras de planos estratégicos; aprovação e elaboração de regimentos internos; e, designação de membros para composição de comitês e comissões específicas. A análise desta agenda permitiu identificar, ainda, o crescimento do fomento e da normatização da participação da sociedade civil nas instâncias ambientais.

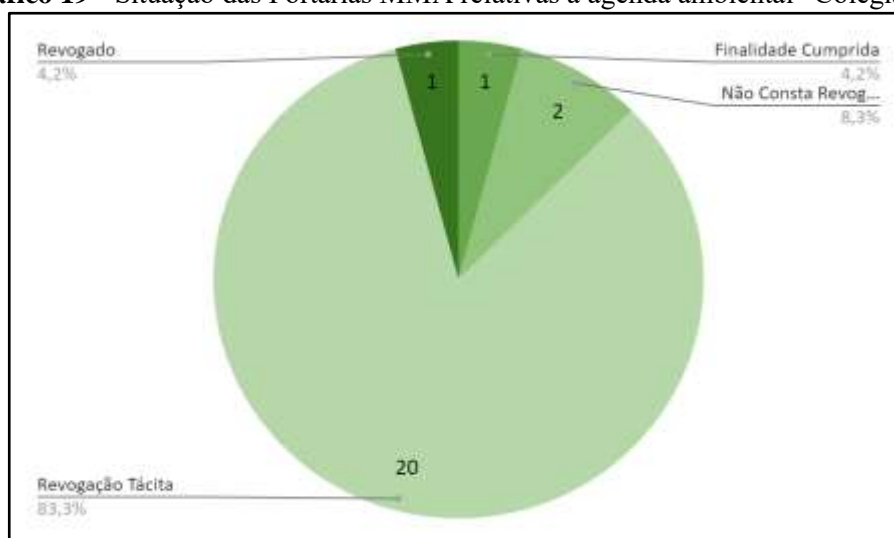
Quanto aos assuntos observados na agenda “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, estes consistiram: na definição de procedimentos para organização e manutenção do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a criação ou reconhecimento de determinados parques como integrantes dos mosaicos de Unidades de Conservação, com a finalidade de ampliar as ações de conservação e gestão dessas unidades para além dos limites das áreas protegidas, promovendo uma gestão integrada; e, a definição de preços para a cobrança de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo ICMBio às Unidades de Conservação.

No que diz respeito à agenda “Biodiversidade”, os assuntos contemplados foram: instituição de grupos de trabalhos sobre biodiversidade; reconhecimento de determinadas áreas ambientais como Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de

Benefícios da Biodiversidade Brasileira ou Áreas Protegidas para a Biodiversidade para a elaboração de políticas públicas, programas, projetos e atividades relativos a: I) conservação in situ da biodiversidade, II) utilização sustentável de componentes da biodiversidade, III) repartição de benefícios derivados do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, IV) pesquisa e inventários sobre a biodiversidade, V) recuperação de áreas degradadas e de espécies sobreexploradas ou ameaçadas de extinção, e VI) valorização econômica da biodiversidade; instituição de regimentos internos de grupos de trabalhos e comitês inerentes à agenda da biodiversidade; reestruturação do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO); definição de determinadas espécies arbóreas como espécies pioneiras nativas; e, a definição de Comissões Técnicas para integrar os Comitês Técnicos específicos da agenda da biodiversidade, bem como a designação de representantes para compor as comissões.

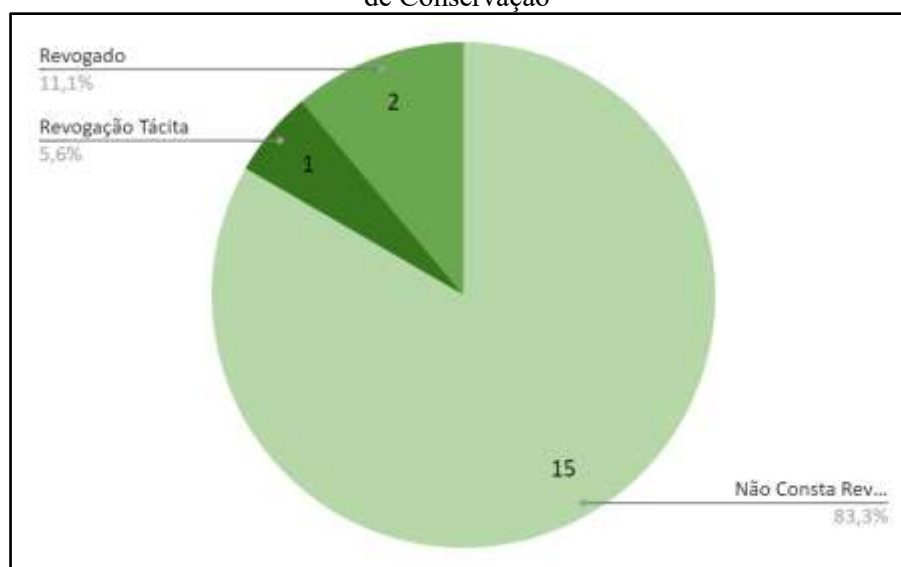
Destas agendas ambientais, que mais se destacam dentro das Portarias MMA, as situações destes atos normativos encontram-se de acordo com o expresso nos **Gráficos 19, 20 e 21**.

O **Gráfico 19** representa a situação do ato normativo relativo à agenda “Colegiados”. Nesta, 20 portarias, que representam cerca de 85% das portarias elaboradas pelo MMA, foram revogadas tacitamente, o que significa dizer que, em momentos posteriores, novos atos normativos foram elaborados, representando de uma maneira mais adequada o conteúdo das portarias extintas, o que também pode indicar, como uma hipótese a ser verificada em outras pesquisas, o sentido, a intensidade e a complexidade das e nas correlações de força entre os atores envolvidos e/ou interessados no tema. Também, 2 portarias (8,33%) continuaram em vigor, cujo conteúdo dizia respeito ao Regimento Interno das Comissões de Gestão de Florestas Públicas, 1 portaria (4,17%) teve sua finalidade cumprida e dizia respeito a designação de membros para compor o Comitê Executivo Interministerial para a Proteção da Camada de Ozônio (PROZON) e 1 portaria (4,17%), a Portaria MMA nº 75/2010, foi revogada pela Portaria MMA nº 217/2014 e dizia respeito a designação de membros para a composição do Grupo de Trabalho HCFC, que visava a eliminação de hidroclorofluorcarbonos, com vistas à proteção da Camada de Ozônio e cumprimento do Protocolo de Montreal.

Gráfico 19 - Situação das Portarias MMA relativas à agenda ambiental “Colegiados”

Fonte: elaboração própria, 2023.

Quanto a situação das portarias relativas à agenda “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, representada no **Gráfico 20**, 15 portarias (83,33%) continuaram em vigor, 2 (11,11%) foram revogadas e diziam respeito a definição de preços para cobranças de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e 1 portaria (5,56%), cujo conteúdo expressava a alteração das atribuições relativas ao Grupo de Avaliação Ambiental (GAAM), foi revogada tacitamente.

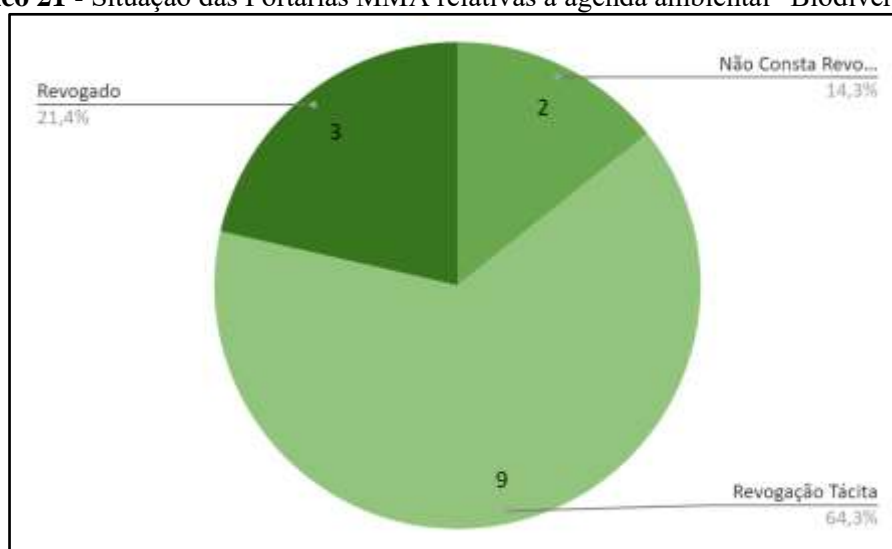
Gráfico 20 - Situação das Portarias MMA relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”

Fonte: elaboração própria, 2023.

Por fim, no que diz respeito a situação das Portarias MMA relativas a agenda “Biodiversidade”, representada pelo **Gráfico 21**, é possível afirmar que apenas 2 (14,29%), que

discorriam sobre o SISBIO e sobre espécies arbóreas pioneiras nativas continuam em vigor, 3 (21,43%) foram revogadas, cujo conteúdo consistia no reconhecimento de Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira e, também no Grupo de Trabalho relativo a Biodiversidade e 9 (64,29%) foram revogadas tacitamente, todas elas discorrendo a respeito de comissões técnicas, atualização de regimentos internos, grupos de trabalhos e designação de representantes de comissões técnicas.

Gráfico 21 - Situação das Portarias MMA relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”



Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante dos dados, pode-se concluir, nesta subseção, que ambos os instrumentos de poder relativos ao MMA foram utilizados de maneira equilibrada, sendo que nenhum se destacou em termos de frequência de utilização. As Instruções Normativas MMA e Portarias MMA indicaram, assim, que a atuação deste Ministério começou a crescer de maneira mais aprofundada a partir do Governo Lula, visto que os atos começaram a ser emitidos com maior frequência durante a legislatura de tal presidente. Com relação às agendas ambientais, identificou-se que a de maior importância, nas Instruções Normativas, foi a da “Pesca” e, nas Portarias, a agenda “Colegiados”. No entanto, uma diferença entre estas agendas pôde ser identificada: o MMA utilizou-se das Instruções Normativas para fazer avançar os assuntos relacionados ao meio ambiente em si, enquanto as Portarias serviram, em maior grau, para a realização de regulações internas ao Ministério. Apesar de não se destacar em termos de frequência, outra agenda ambiental que se destacou em ambos os atos normativos foi a da “Biodiversidade”. Os atos normativos relativos à esta agenda, no entanto, sofreram cerca de 85% de revogação.

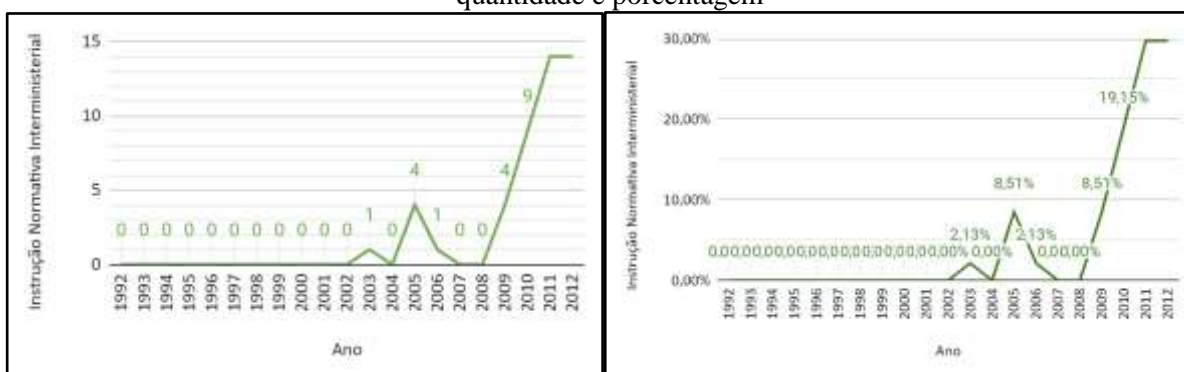
5.1.2.1 Decisões Interministeriais

Nesta parte do trabalho, serão analisados dois tipos de atos normativos – Instrução Normativa Interministerial e Portaria Interministerial – dos quais o Ministério do Meio Ambiente atuou em parceria com outros ministérios, secretarias ministeriais e outros órgãos, sendo alguns deles: a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), o Ministério da Pesca e Aquicultura e Meio Ambiente (MPA), Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MP).

Pode-se começar, então, com a Instrução Normativa Interministerial, que consiste em atos administrativos expedidos pelo ministro do Meio Ambiente em parceria com o chefe de serviço ou pelo ministro de outro ministério, a fim de disciplinar, com maior precisão, o conteúdo de determinada normativa.

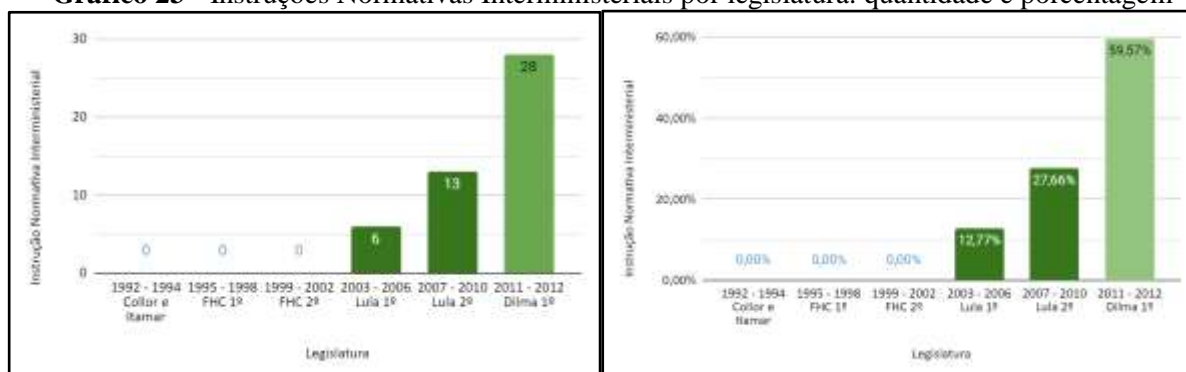
Considerando o período de análise, pôde-se identificar que foram produzidas 47 instruções normativas deste tipo e, ainda, que estas começaram a ser produzidas a partir do ano de 2003, atingindo o seu ápice nos anos de 2011 e 2012, com 14 publicações em cada um dos anos citados (29,79%), o que representa, somados ambos os anos, cerca de 60% das Instruções Normativas Interministeriais publicadas (**Gráfico 22**).

Gráfico 22 - Instruções Normativas Interministeriais elaboradas no período de 1992 e 2012: quantidade e porcentagem



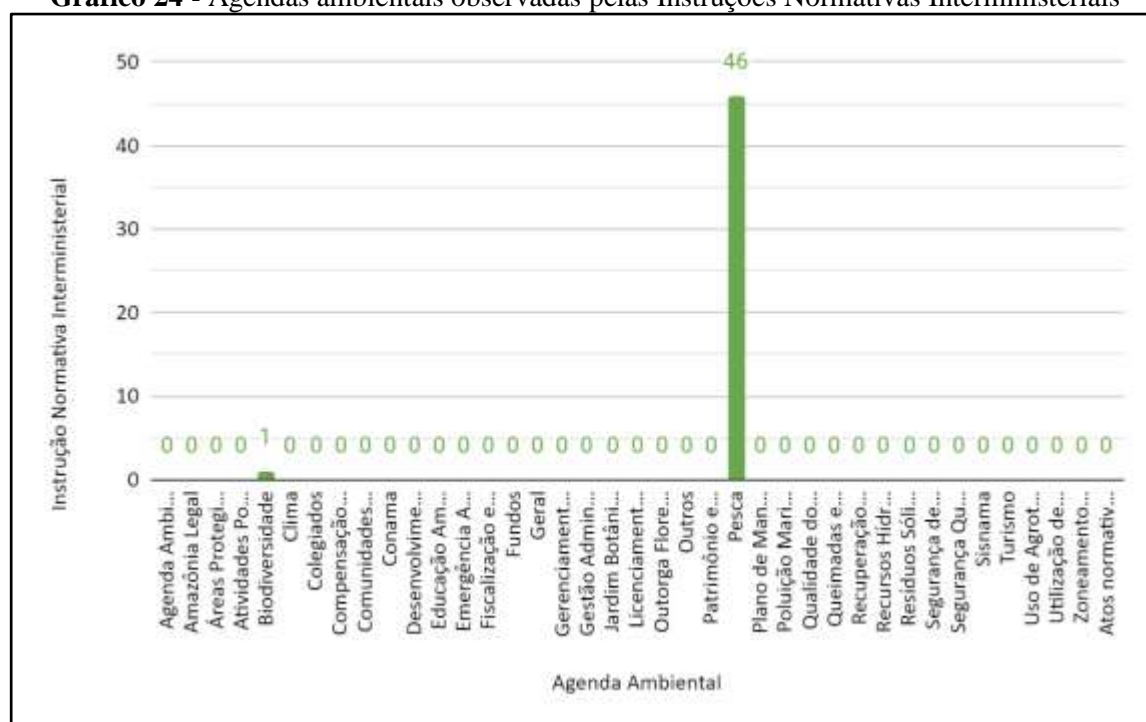
Fonte: elaboração própria, 2023.

Analisando estes dados por legislatura, pôde-se perceber, a partir do **Gráfico 23**, que as Instruções Normativas Interministeriais foram elaboradas apenas em governos petistas, sendo que, nos oito anos de mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foram elaboradas 19 instruções (40,43%) e em dois anos do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (PT), foram publicadas 28 instruções (59,57%).

Gráfico 23 - Instruções Normativas Interministeriais por legislatura: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

Ao observar as Instruções Normativas Interministeriais, identificou-se que estas foram elaboradas pelo Ministério do Meio Ambiente, em parceria com o SEAP/PR ou com o MPA e consistiram, de maneira massiva, na observação de assuntos relativos à “Pesca”, de modo que esta agenda representa 97,87% das Instruções aqui analisadas. Há apenas 1 Instrução Normativa Interministerial (2,13%) que discorre a respeito de outra agenda, sendo esta a da “Biodiversidade”, como pode ser observado no **Gráfico 24**.

Gráfico 24 - Agendas ambientais observadas pelas Instruções Normativas Interministeriais

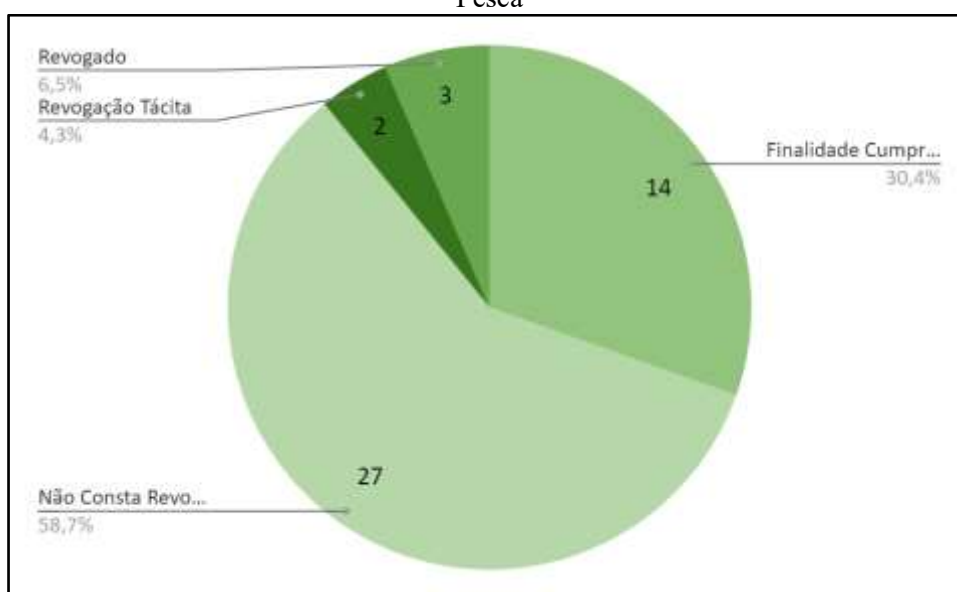
Fonte: elaboração própria, 2023.

Destas instruções normativas, a que diz respeito à “Biodiversidade” discorre, especificamente, ao estabelecimento de diretrizes para a implantação de determinados parques

e áreas aquícolas, estando em vigor até o presente momento, visto que, de acordo com o Painel de Legislação Ambiental, não consta nenhuma revogação expressa.

Já as instruções normativas que concernem a agenda ambiental da “Pesca” discorrem, especificamente: ao preenchimento e entrega de mapas de bordo das embarcações nacionais ou estrangeiras arrendadas, devidamente permissionadas, que operam em água sob jurisdição brasileira; diretrizes para implantação de parques e áreas aquícolas; instituição do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações; instituição de grupos de trabalho inerentes a pesca; proibições e permissões ao exercício em determinados períodos e ambientes aquáticos; estabelecimento de critérios para operação de embarcações de pesca; estabelecimento de áreas de exclusão à pesca; estabelecimento de normas gerais à pesca no período de defeso para determinadas bacias hidrográficas; estabelecimento de normas para o ordenamento de frotas de arrasto; proibições a pesca de determinados animais marinhos; medidas de diminuição a captura incidental de aves marinhas por embarcações de pesca específicas; aprovação de normas gerais e organização do sistema de permissionamento de embarcações de pesca e uso sustentável dos recursos pesqueiros; estabelecimento de normas gerais para o exercício da pesca amadora; entre outros assuntos. Através das análises, é possível afirmar que a Instrução Normativa Interministerial relativa a esta agenda segue o disposto no **Gráfico 25**.

Gráfico 25 - Situação das Instruções Normativas Interministeriais relativas à agenda ambiental “Pesca”



Fonte: elaboração própria, 2023.

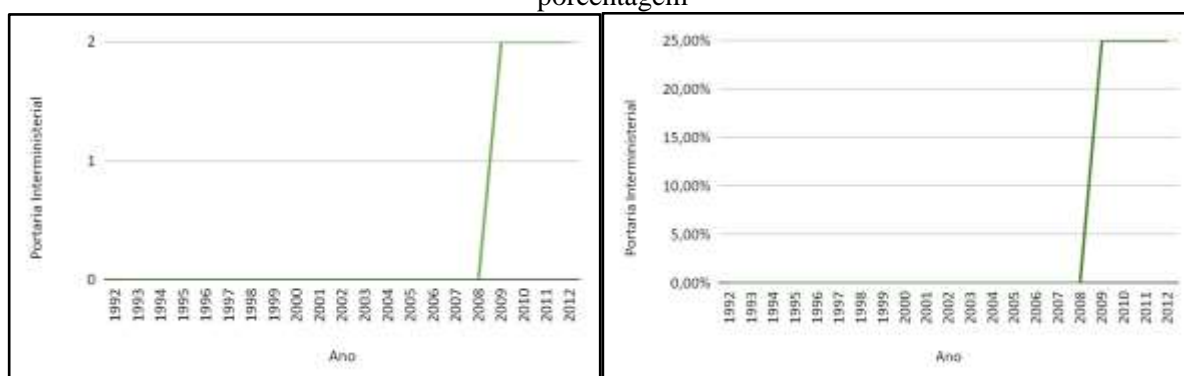
Como pôde-se observar no **Gráfico 25** acima, 27 instruções (58,70%) continuam em vigor, 14 (30,43%) tiveram sua finalidade cumprida, 3 (6,52%) foram revogadas e 2 (4,35%)

foram revogadas tacitamente. As que foram revogadas diziam respeito a proibições ao exercício da pesca de arrasto em determinados períodos e as que foram revogadas tacitamente diziam respeito à instituição de Grupos Técnicos de Trabalho (GTT) e a prorrogação de prazos para divulgação de lista de determinados pleitos. Quanto às que tiveram sua finalidade cumprida, estas discorriam sobre proibições de atividade pesqueira em períodos especificados ou de determinadas espécies aquáticas, estabelecimento de áreas de exclusão de pesca, fixação de limite máximo de capturas de animais de espécies especificadas e permissões ao exercício da pesca.

No que se refere às Portarias Interministeriais, estas consistem em atos administrativos do Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com o MP, o MPA, a CGU, a SEP/PR e/ou o MME, a fim de elaborar instruções para a aplicação de normativas, regulamentos ou recomendações de carácter geral, bem como normas de execução de serviço e ações relativas às atividades dos servidores públicos.

No período de 1992 a 2012, identificou-se a publicação de apenas 8 Portarias Interministeriais, sendo que estas começaram a ser publicadas a partir do ano de 2009, como pode ser observado no **Gráfico 26**. Identificou-se, assim, a publicação de 2 portarias interministeriais por ano, sem nenhuma variação.

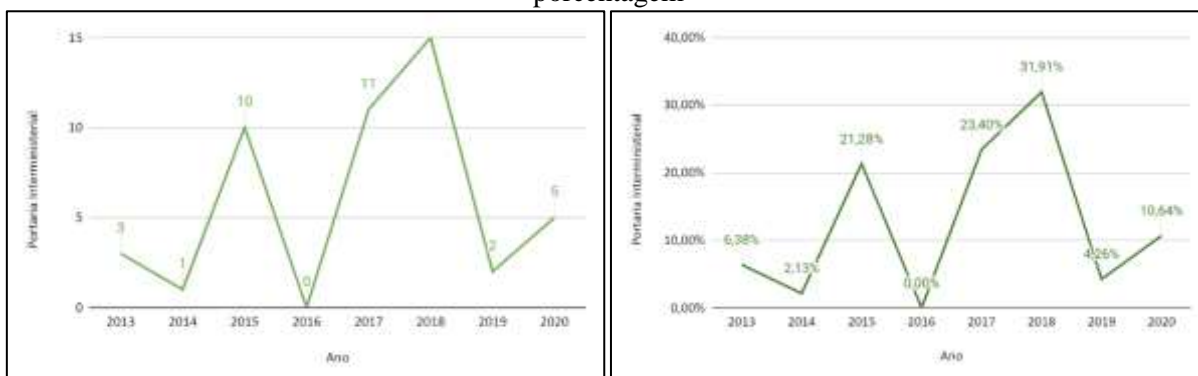
Gráfico 26 - Portarias Interministeriais publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Considerando um período que vai além do de análise desta dissertação, ou seja, de 2013 a 2020, identificou-se, a partir do **Gráfico 27**, que nos anos posteriores a 2012, a quantidade de Portarias Interministeriais elaboradas começou a crescer, atingindo o seu ápice no ano de 2018, com 15 portarias elaboradas, representando 31,91% do total.

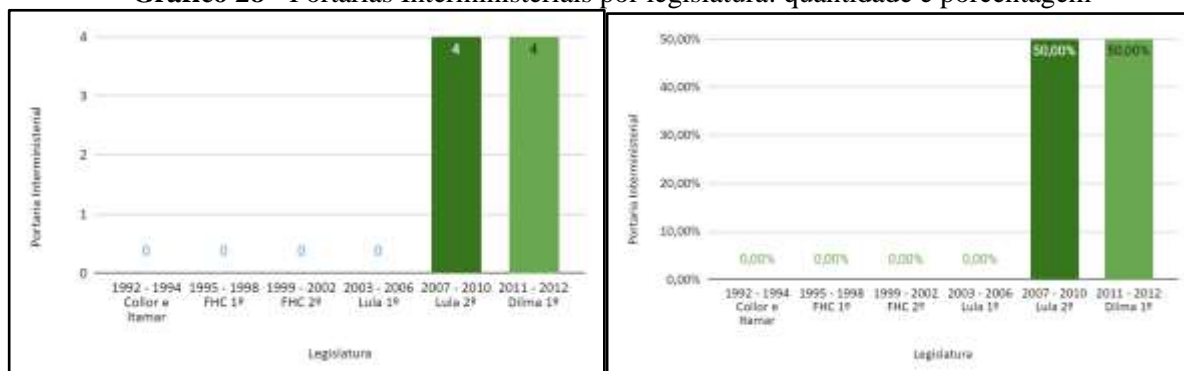
Gráfico 27 - Portarias Interministeriais publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

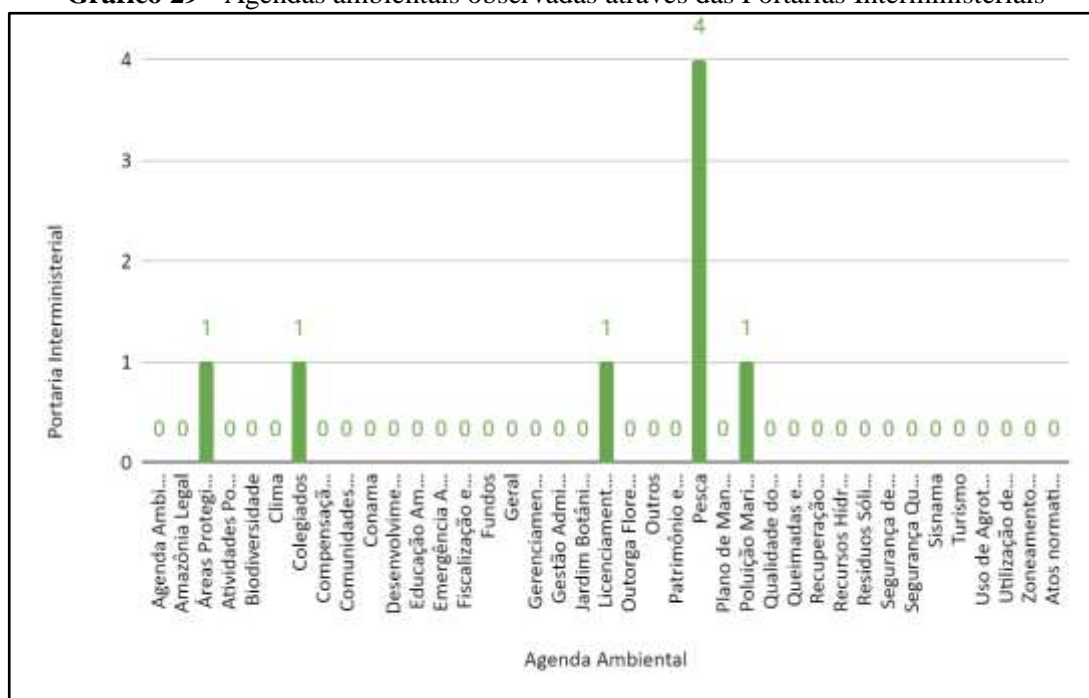
Analisando, agora, as legislaturas compreendidas no período de 1992 a 2012, foi possível identificar que todas as Portarias Interministeriais foram elaboradas em governos petistas, com 4 publicações (50,00%) no segundo mandato do presidente Lula e 4 nos dois primeiros anos do mandato de a presidente Dilma (50,00%), conforme indica o **Gráfico 28**.

Gráfico 28 - Portarias Interministeriais por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

As agendas ambientais observadas pelo MMA, em parceria com outros órgãos, foram: “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Colegiados”, “Licenciamento Ambiental”, “Pesca” e “Poluição Marinha”. Com exceção da “Pesca”, todas as agendas receberam a edição de apenas 1 Portaria Interministerial, representando uma porcentagem de 12,50% cada. Já a “Pesca” recebeu 50% da atenção dos ministérios envolvidos, com a publicação de 4 portarias, como pode ser observado no **Gráfico 29**.

Gráfico 29 - Agendas ambientais observadas através das Portarias Interministeriais

Fonte: elaboração própria, 2023.

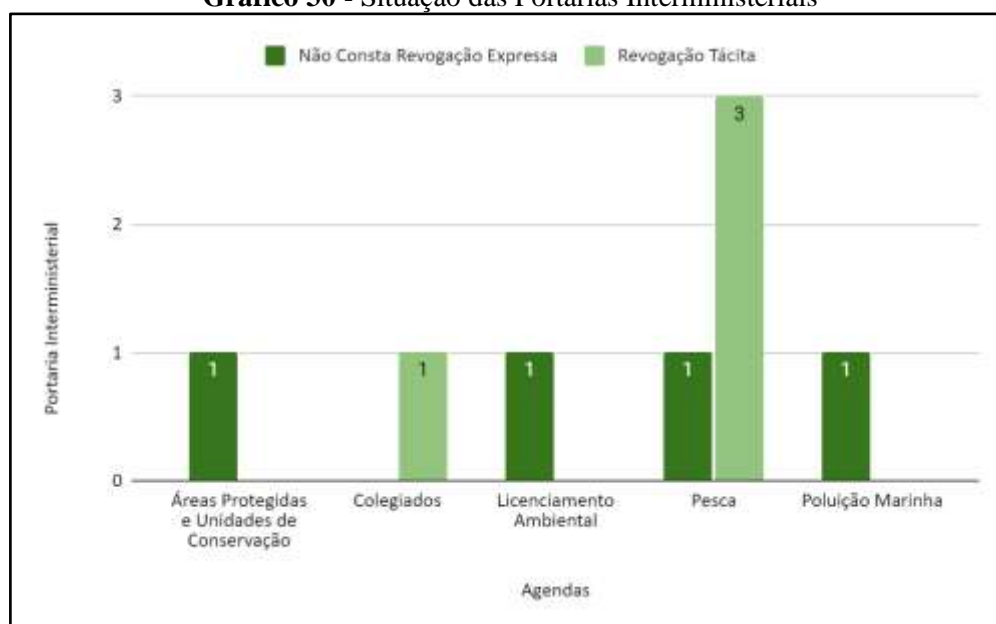
Com relação aos assuntos discutidos em cada uma das agendas, pode-se começar com a temática “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”. Nesta portaria, denominada Portaria Interministerial MP/MMA nº 436/2009, discorreu-se sobre a entrega, ao MMA, das áreas de domínio da União, localizadas em Unidades de Conservação Federais de posse e domínio públicos integrantes do SNUC. Já na agenda “Colegiados”, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 criou o Grupo de Trabalho sobre Mercado de Carbono. A Portaria Interministerial MMA/SEP/PR nº 425/2011, vinculada a agenda “Licenciamento Ambiental”, instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização e Gestão Ambiental Portuária (PRGAP) de portos e terminais portuários marítimos. Já a Portaria Interministerial MME/MMA nº 198/2012, relativa à agenda “Poluição Marinha”, instituiu a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), disciplinando sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos determinados empreendimentos e atividades.

No que se refere às portarias relativas à “Pesca”, estas discorreram sobre a regulamentação do Sistema de Gestão Compartilhada do uso sustentável de recursos pesqueiros, a criação do Comitê de Gestão da Pesca de Lagosta, a instituição do Grupo Técnico de Trabalho Emalhe, com a finalidade de debater, elaborar e propor medidas para a gestão da

pesca de emalhe nas águas de jurisdição brasileiras e o Grupo Técnico de Trabalho Tainha, a fim de debater e elaborar proposta de Plano de Gestão para uso sustentável da tainha.

Com relação a situação destas Portarias Interministeriais, pode-se afirmar, de acordo com o **Gráfico 30**, que as Portarias relativas à agenda “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Licenciamento Ambiental” e “Poluição Marinha” continuam em vigor. Já a portaria pertencente à agenda “Colegiados” foi revogada tacitamente. Dentre as portarias relacionadas à pesca, 3 delas foram revogadas tacitamente, ou seja, foram substituídas por portarias mais atuais e 1 ainda continua em vigor, que é a que regulamenta o Sistema de Gestão Compartilhada do uso sustentável de recursos pesqueiros.

Gráfico 30 - Situação das Portarias Interministeriais



Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante das análises, é possível perceber que o Ministério do Meio Ambiente, bem como outros Ministérios e Secretarias Ministeriais ganham uma nova importância no setor ambiental, a partir do Governo de Lula, visto que a produção de atos normativos, seja apenas por parte do MMA, seja em conjunto com outros órgãos, começa a aumentar de maneira crescente. Especificamente, pode-se afirmar que o início da produção de Instruções Normativas Interministeriais e Portarias Interministeriais, em ambos os casos, deu-se durante os mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo as Instruções em 2003 e as Portarias em 2009. As Instruções Normativas foram utilizadas de maneira mais frequente, sendo o instrumento preferido entre os órgãos envolvidos nas decisões. Já no que se refere às agendas ambientais mais tratadas, estas foram, no caso das Instruções Normativas, a “Pesca” e “Biodiversidade” e,

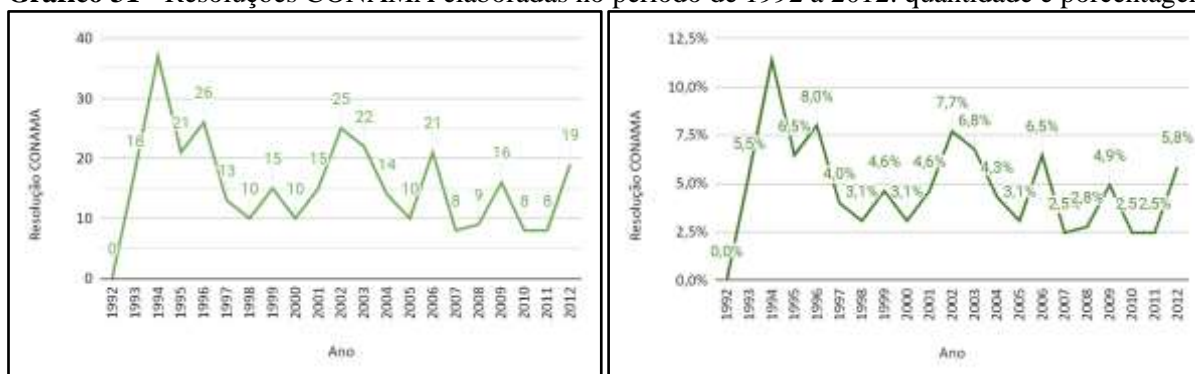
no caso das Portarias, as agendas “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” e “Colegiados”. Destes atos normativos, cerca de 60% continuaram em vigor, 25% tiveram sua finalidade cumprida e apenas 15% foram revogados.

5.1.3 Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

Neste item, será analisada a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado pela Lei nº 6.938/1981, também conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente. De acordo com o Painel de Legislação Ambiental, o Conselho atua por meio das resoluções, logo, estas serão as ferramentas utilizadas para medir a atenção deste órgão sobre as políticas públicas ambientais.

Como visto no Capítulo 4, a resolução é um tipo de ato normativo que tem por objetivo impor ordem ou estabelecer uma medida, dispendo sobre questões de ordem administrativa ou regulamentar. No período de 1992 a 2012, o CONAMA emitiu o total de 325 resoluções, durante todo o período de análise, como pode ser observado no **Gráfico 31**.

Gráfico 31 - Resoluções CONAMA elaboradas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



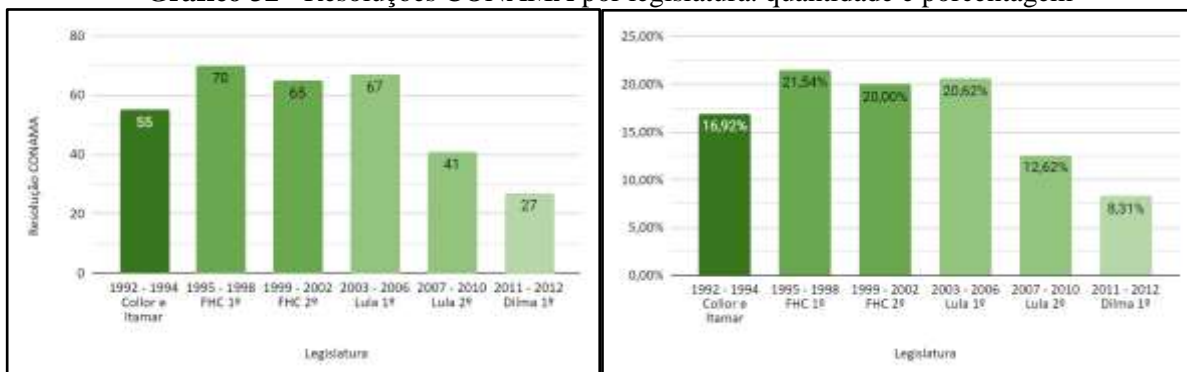
Fonte: elaboração própria, 2023.

A partir das análises é possível observar que, no período de 1992 a 2012, o pico de emissões de resoluções ocorreu no ano de 1994, com 37 resoluções (11,38%) publicadas, seguido dos anos de 1996, com 26 publicações (8%) e 2002, com 25 (7,69%). Com vistas a facilitar o entendimento destes dados, é possível organizá-los por períodos, considerando as legislaturas pertencentes a este trabalho.

Pode-se dizer, então, que considerando as legislaturas aqui analisadas, o CONAMA teve uma maior atuação, de acordo com o **Gráfico 32**, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, com 70 publicações (21,54%) no primeiro mandato de FHC e 65 (20,00%) no segundo, representando um total de 41,54% das publicações de resoluções. Em seguida, o Governo Lula

ganha destaque, com 67 publicações (20,62%) em seu primeiro mandato e 41 (12,62%) no segundo, representando um total de 33,23% das publicações do CONAMA.

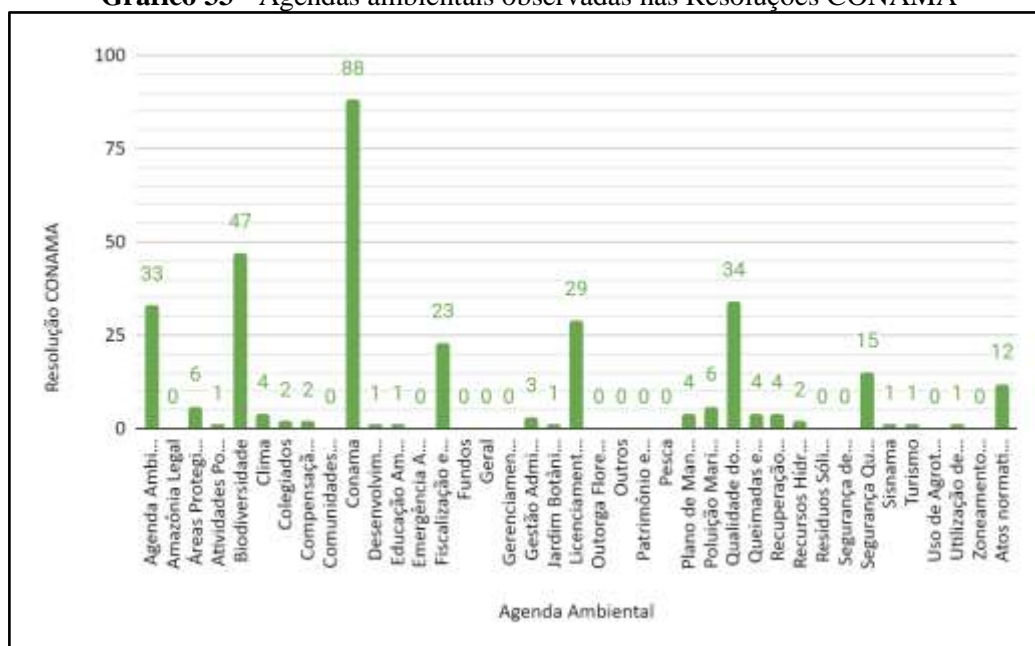
Gráfico 32 - Resoluções CONAMA por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Das agendas ambientais observadas pelo CONAMA, as que mais se destacam são: “Conama”, com 88 publicações (27,08%); a de “Biodiversidade”, com 47 (14,46%); a “Qualidade do Ar”, com 34 publicações (10,46%); a “Agenda Ambiental Urbana”, com 33 (10,15%); o “Licenciamento Ambiental”, com 29 (8,92%) e “Fiscalização e Infração Ambiental”, com 23 (7,08%), como pode ser observado no **Gráfico 33**. Nos próximos parágrafos, pode-se dedicar maior atenção às três primeiras agendas citadas.

Gráfico 33 - Agendas ambientais observadas nas Resoluções CONAMA

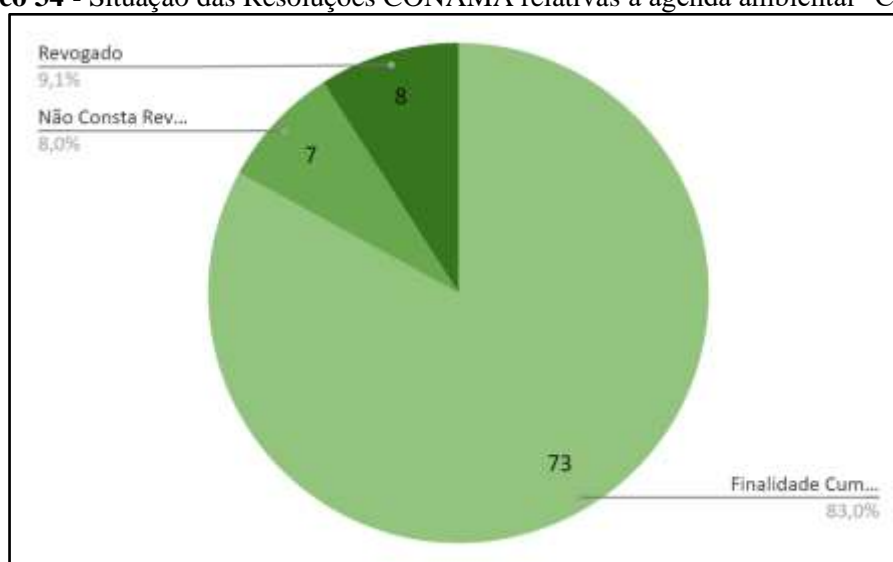


Fonte: elaboração própria, 2023.

A agenda “Conama” diz respeito aos assuntos administrativos internos a este órgão, logo, os assuntos abordados nesta agenda ambiental disseram respeito: a criação e prorrogação de prazo de duração de Câmaras Técnicas Temporárias para temas específicos; a prorrogação de mandatos de membros de Câmaras Técnicas Permanentes; a instituição, prorrogação e alteração de calendário de Reuniões Ordinárias do CONAMA; a prorrogação de prazo do Grupo de Trabalho Interministerial; a criação de Grupos de Trabalho permanentes e temporários; a criação de Comissão Permanente para gestão do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA); e, a aprovação de relatórios finais.

A situação destas resoluções relativas à agenda ambiental “Conama” está disposta no **Gráfico 34**. De acordo com a figura, é possível perceber que 73 resoluções (82,95%) tiveram sua finalidade cumprida, visto que a maior parte destes atos envolviam questões com prazos de cumprimento ou de duração temporária, 7 (7,95%) continuaram em vigor e 8 (9,09%) foram revogadas. As que continuam em vigor discorrem a respeito de relatórios finais de Câmaras Técnicas e instituição de Câmaras Técnicas Permanentes e as que foram revogadas diziam respeito a determinados calendários do CONAMA, criação de Câmaras Técnicas e Comissões, bem como a composição das Câmaras Técnicas do CONAMA.

Gráfico 34 - Situação das Resoluções CONAMA relativas à agenda ambiental “Conama”

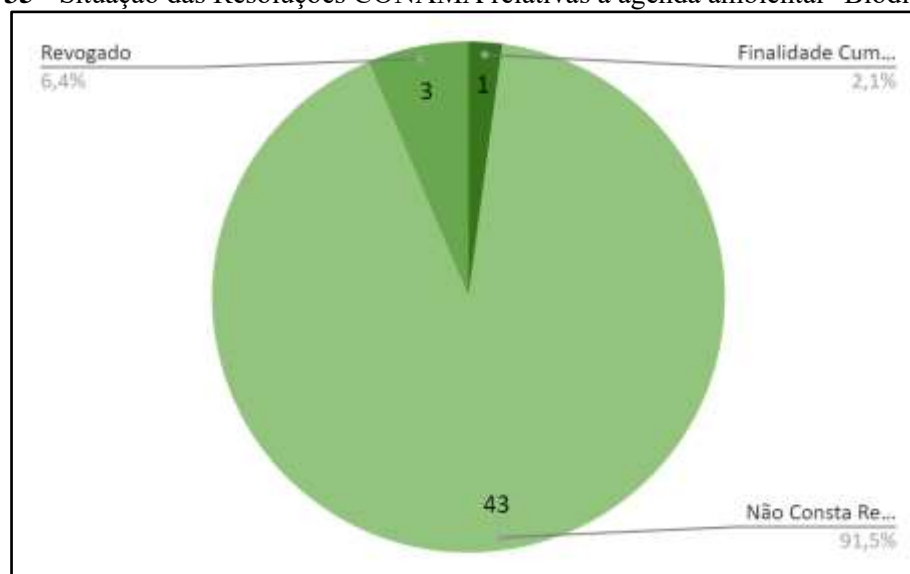


Fonte: elaboração própria, 2023.

No que concerne a agenda “Biodiversidade”, as Resoluções CONAMA publicadas durante o período de análise diziam respeito: ao estabelecimento de parâmetros básicos para a análise de sucessão da Mata Atlântica, bem como a prorrogação de prazo para definição de detalhamento destes parâmetros; ao zoneamento e proteção de áreas de formações nativas de

restinga e a divulgação da lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga; a definição de vegetação primária e secundária nos estágios pioneiros, inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar procedimentos de licenciamento de exploração da vegetação nativa nos estados brasileiros; a definição de estágios sucessionais das formações vegetais que ocorrem em determinadas regiões, visando viabilizar critérios, normas e procedimentos para o manejo, utilização racional e conservação da vegetação natural; ao estabelecimento de corredor de vegetação, que são áreas de trânsito da fauna; ao estabelecimento de diretrizes para a Política de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica; às disposições contra o corte e exploração de espécies ameaçadas de extinção da flora da Mata Atlântica; a disciplinação da utilização de abelhas silvestres nativas e implantação de melipon rios; a disciplinação da concessão de depósito doméstico provisório de animais silvestres apreendidos; e, ao estabelecimento de critérios para a determinação de espécies silvestres a serem criadas e comercializadas como animais de estimação.

Destas resoluções, 43 (91,49%) continuam em vigor, 1 (2,13%) teve sua finalidade cumprida e 3 (6,38%) foram revogadas (**Gráfico 35**). A que teve sua finalidade cumprida foi a Resolução n  11/1993, que dizia respeito a prorrogação de prazo para definição de detalhamento dos parâmetros básicos para a análise de sucessão da Mata Atlântica e as que foram revogadas foram as Resoluções CONAMA n  309/2002, 346/2004 e a 384/2006, que diziam respeito, respectivamente, a regulamentação de outra resolução tornada sem efeito por falta de requisitos regimentais, a disciplinação da utilização de abelhas silvestres nativas (revogada pela Resolução CONAMA n  496/2020) e a disciplinação da concessão de depósito doméstico provisório de animais silvestres apreendidos (revogada pela Resolução n  457/2013).

Gráfico 35 - Situação das Resoluções CONAMA relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”

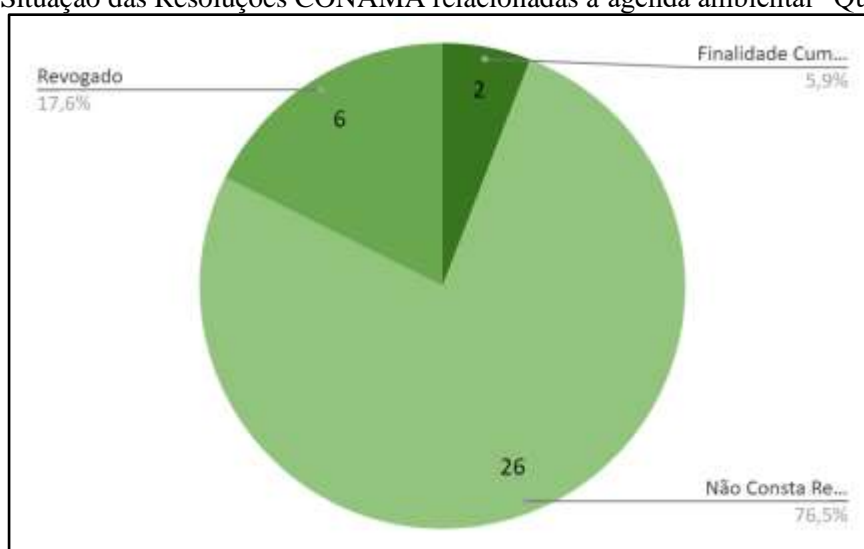
Fonte: elaboração própria, 2023.

Observando a agenda “Qualidade do Ar”, pode-se afirmar que esta discorreu sobre: o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (PROCONVE), com a ratificação de limites de emissão, prazos para atendimento das exigências e regras do programa; estabelecimento de prazo para fabricantes de veículos automotores cumprirem as recomendações das resoluções, para controle de emissão de gases, partículas e ruídos; Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso - I/M; Plano de Controle da Poluição por Veículos em Uso (PCPV); estabelecimento de prazo para fabricantes de veículos leves e equipados declararem ao IBAMA e aos órgãos ambientais técnicos os valores típicos de emissão de hidrocarbonetos em todas as suas configurações de produção; estabelecimento de limites máximos de emissão de ruído por veículos automotores; regulamentação para conversão de veículos para o uso de gás natural; e, estabelecimento de limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

Numa observação mais atenta sobre a agenda ambiental “Qualidade do Ar”, pode-se afirmar que o CONAMA dedicou os seus esforços para a promoção da qualidade do ar através de ações relacionadas ao controle de emissão de poluentes e ruídos veiculares. Pode-se apontar, de acordo com as análises, que no período de 1992 a 2012, 33 Resoluções (97,06%) relacionavam-se com o PROCONVE, o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso - I/M e o Plano de Controle da Poluição por Veículos em Uso (PCPV) e que apenas 1 Resolução CONAMA (2,94%) dizia respeito a outros tipos de poluição em geral, ou seja, poluições não relacionadas a questões veiculares, mas ao Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar (PRONAR).

De acordo com o **Gráfico 36**, é possível perceber que 26 (76,47%) destas resoluções continuam em vigor, 2 (5,88%) tiveram a sua finalidade cumprida e 6 (17,65%) foram revogadas. As que tiveram sua finalidade cumprida relacionavam-se a questões que possuíam prazo para atendimento da legislação, relacionadas ao PROCONVE, e as que foram revogadas discorriam a respeito de diretrizes básicas e padrões de emissão do Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso - I/M e a vinculação deste programa em órgãos ambientais estaduais, fixação de novos prazos para cumprimento de determinações do PROCONVE e outras questões específicas do mesmo.

Gráfico 36 - Situação das Resoluções CONAMA relacionadas à agenda ambiental “Qualidade do Ar”

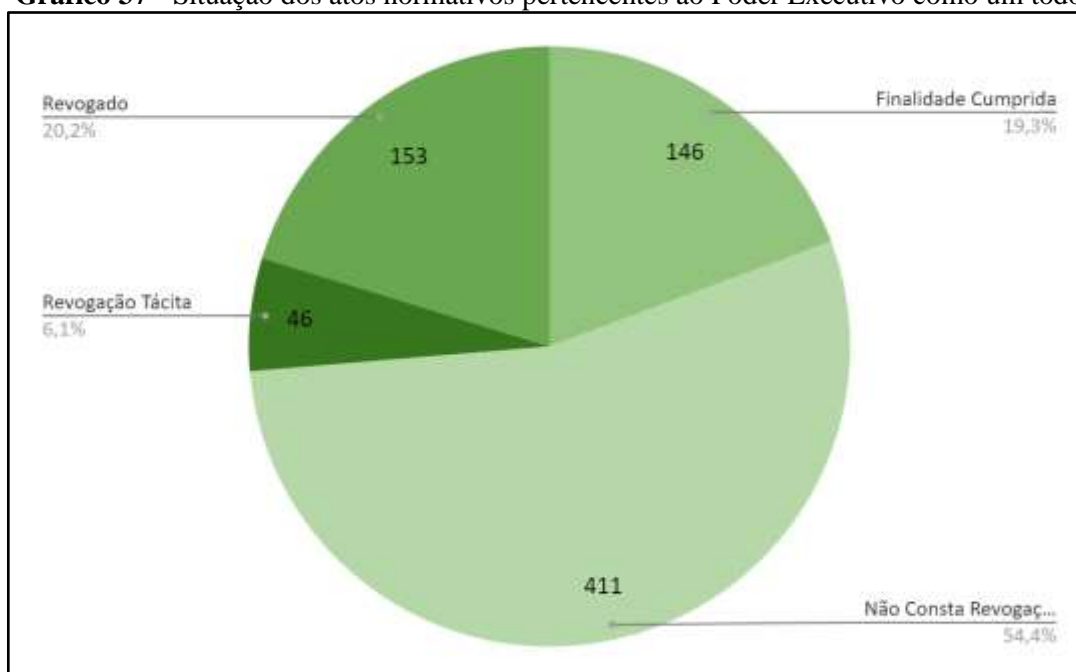


Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante das análises, pode-se perceber que o CONAMA, criado no ano de 1981, atuou com uma frequência maior do que o MMA, que foi instituído em 1992, apresentando uma quantidade de atos normativos muito superior à do MMA. É certo que os atos normativos considerados – portarias, resoluções e instruções normativas – não possuem finalidades exatamente iguais, porém, estes três encontram-se no mesmo patamar da Pirâmide de Hans Kelsen indicada neste trabalho, possuindo em comum, inclusive, o grau de incidência específica nas agendas ambientais. É possível indicar, ainda, que a atuação do CONAMA se deu, com maior frequência, durante o Governo de FHC, sendo que as agendas de maior destaque foram a “Conama” e, em seguida, a “Biodiversidade”. Considerando que a agenda “Conama” diz respeito a assuntos internos ao órgão, pode-se considerar que a agenda que recebeu maior atenção ambiental foi a da “Biodiversidade”, com 15% de observância comparada às demais. Quanto à situação destes atos normativos, pode-se indicar que cerca de 50% continuam em vigor, 33% tiveram sua finalidade cumprida e apenas 17% sofreram algum tipo de revogação.

Por fim, numa análise geral do Poder Executivo, pode-se indicar que as agendas ambientais priorizadas por este importante ator foram, em termos de recorrência nos diferentes atos normativos e frequência, a da “Biodiversidade”, “Pesca” e “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, respectivamente. Ao longo dos anos, é possível visualizar, ainda, que a produção de normativas se deu, em maior grau, durante o Governo Lula, seguidos do Governo FHC e Dilma. É importante mencionar, a este respeito, que a produção de atos normativos por órgãos mais consolidados, como o CONAMA, por exemplo, ganha destaque no Governo FHC, entretanto, com relação aos órgãos mais recentes, estes ganham maior espaço durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Quanto à situação dos atos normativos, identificou-se, a partir do **Gráfico 37**, que cerca de 55% deles continuaram em vigor, 27% sofreram algum tipo de revogação por governos posteriores e 20% tiveram sua finalidade cumprida.

Gráfico 37 - Situação dos atos normativos pertencentes ao Poder Executivo como um todo



Fonte: elaboração própria, 2023.

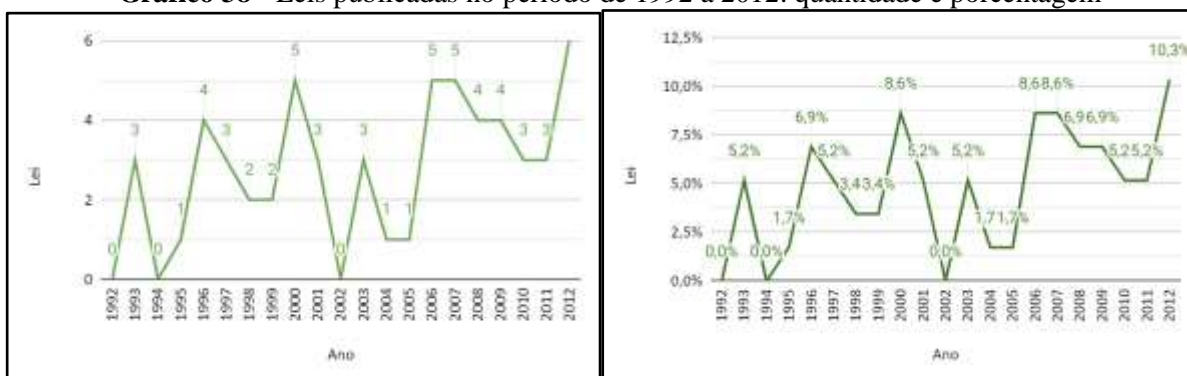
5.2 Poder Legislativo

Nesta seção serão apresentadas as políticas públicas ambientais elaboradas pelo Poder Legislativo no período de 1992 a 2012, a fim de compreender a atenção deste ator ao setor ambiental brasileiro. Para isto, utilizou-se dois indicadores de atenção presentes no Painel de Legislação Ambiental: as Leis e os Decretos Legislativos.

Pode-se começar pela Lei, que conforme visto no Capítulo 4, consiste em uma norma ou em um conjunto delas, estabelecida pelas autoridades competentes para surtir um determinado efeito, seja ele de regulação, autorização, ordenação ou vedação.

A partir das análises, identificou-se que durante o período de 1992 a 2012 (**Gráfico 38**), foram publicadas um total de 58 leis, pelo Poder Legislativo nacional, sendo que o pico de publicações ocorreu em 2012, durante o Governo Dilma (PT), com um total de 6 leis elaboradas, o que representa um total de 10,34% das publicações.

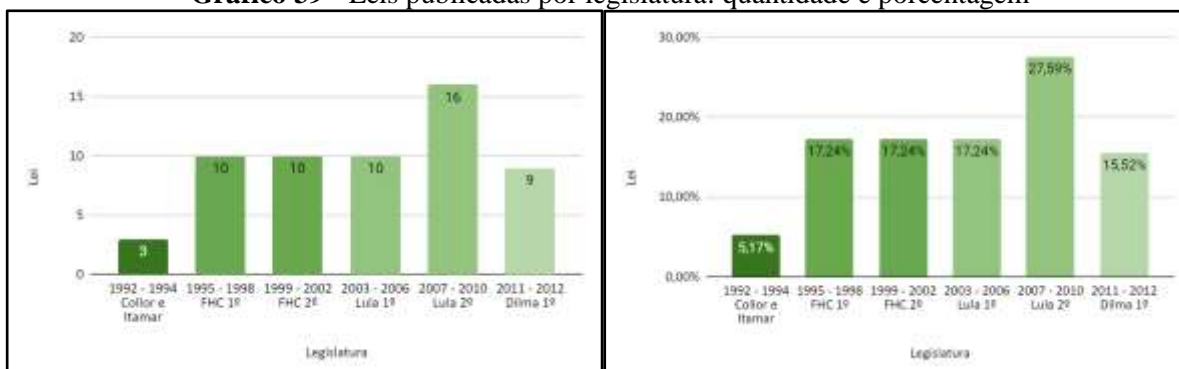
Gráfico 38 - Leis publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

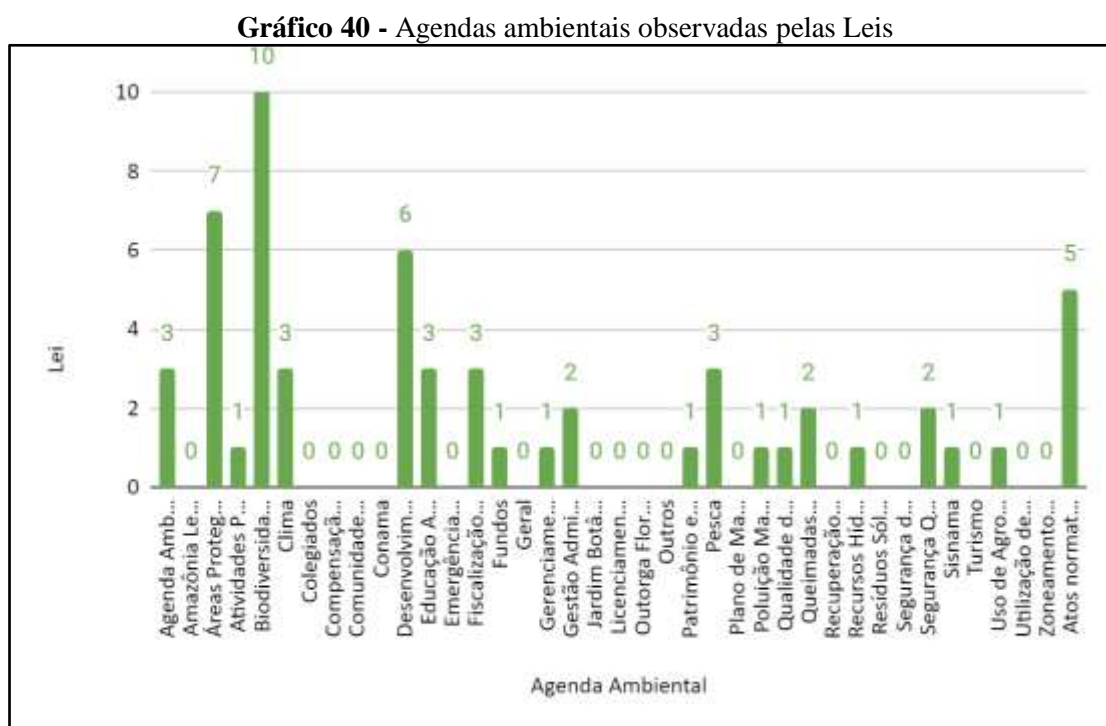
A fim de organizar melhor esses dados, é possível analisá-los considerando as legislaturas pertencentes ao presente trabalho. Com isso, conforme disposto no **Gráfico 39**, conseguiu-se identificar que o período de maior publicação de leis ambientais foi durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), com a elaboração de 16 leis (27,59%) do total de leis. Considerando o primeiro e segundo mandato deste presidente, a produção de leis representa um total de 44,83%, enquanto que, comparativamente, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) representam 34,48% das produções legislativas a este respeito.

Gráfico 39 - Leis publicadas por legislatura: quantidade e porcentagem



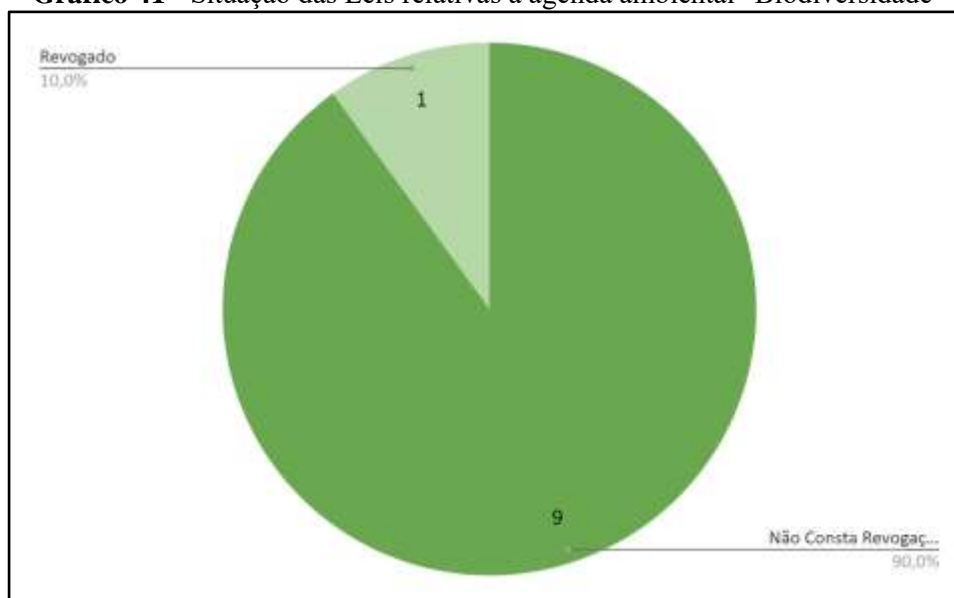
Fonte: elaboração própria, 2023.

A partir das análises, é possível afirmar que as agendas ambientais que receberam maior atenção do legislativo no período de 1992 a 2012, de acordo com as leis publicadas, foram: “Biodiversidade”, com 10 publicações (17,24%); “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 7 publicações (12,07%) e “Desenvolvimento Rural”, com 6 publicações (10,34%), como pode ser observado no **Gráfico 40**.



Fonte: elaboração própria, 2023.

Os assuntos abordados pelas Leis na agenda ambiental da “Biodiversidade” consistiram: na disposição de incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária; na regulamentação de direitos e obrigações relativos à Propriedade Industrial; na instituição da Lei de Proteção de Cultivares; disposições para a segurança do tráfego aquaviário; disposições sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças; disposições sobre a agricultura orgânica; estabelecimento de procedimentos para o uso científico de animais; disposições sobre o controle da fauna nas imediações de aeródromos, entre outras questões. Conforme o **Gráfico 41**, pode-se perceber que 90% destas leis continuam em vigor e apenas 1 (10,00%) foi revogada, sendo esta a Lei nº 8.661/1993, que dispunha sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária.

Gráfico 41 - Situação das Leis relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”

Fonte: elaboração própria, 2023.

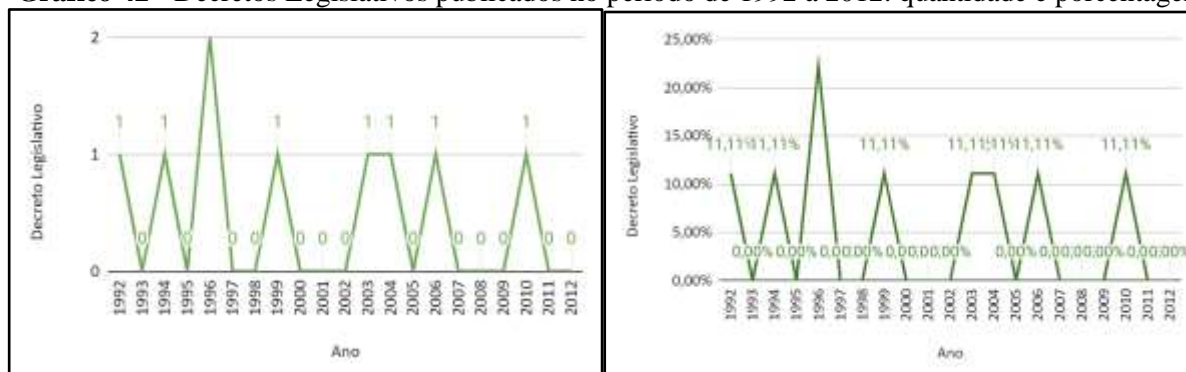
Com relação a agenda “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, os assuntos observados foram: disposições sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, no Distrito Federal; regulamentação do art. 225º da CF/88, a fim instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; alteração dos limites de Parques Nacionais especificados nas legislações; e, transformação da Estação Ecológica de Anavilhanas em Parque Nacional de Anavilhanas. De acordo com as análises, todas estas leis continuam em vigor.

Sobre a agenda ambiental “Desenvolvimento Rural”, as leis trataram dos seguintes assuntos: definição de novas regras para o Imposto Territorial Rural (ITR); regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; estabelecimento de diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais; alteração de dispositivos de leis específicas a fim de prever medidas voltadas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER); e, instituição do Programa de Apoio às Atividades Produtivas Rurais. De acordo com as análises, todas estas legislações, assim como as relativas às “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, continuam em vigor até os dias atuais.

Pode-se partir, agora, para o Decreto Legislativo. Este, conforme informado no Capítulo 4 desta dissertação, consiste em um ato normativo de exclusividade do Congresso Nacional que

trata de assuntos como tratados internacionais, plebiscitos ou referendos. No período de 1992 a 2012, identificou-se a publicação de 9 decretos legislativos, conforme apontado no **Gráfico 42**.

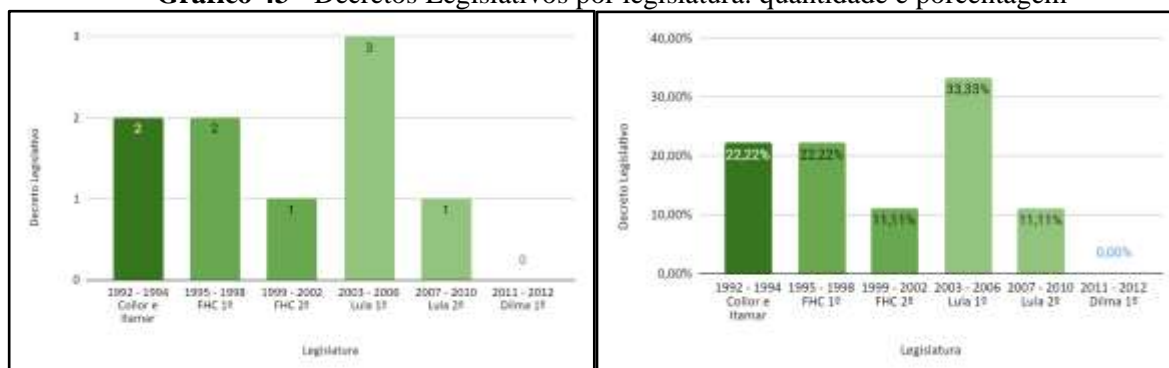
Gráfico 42 - Decretos Legislativos publicados no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

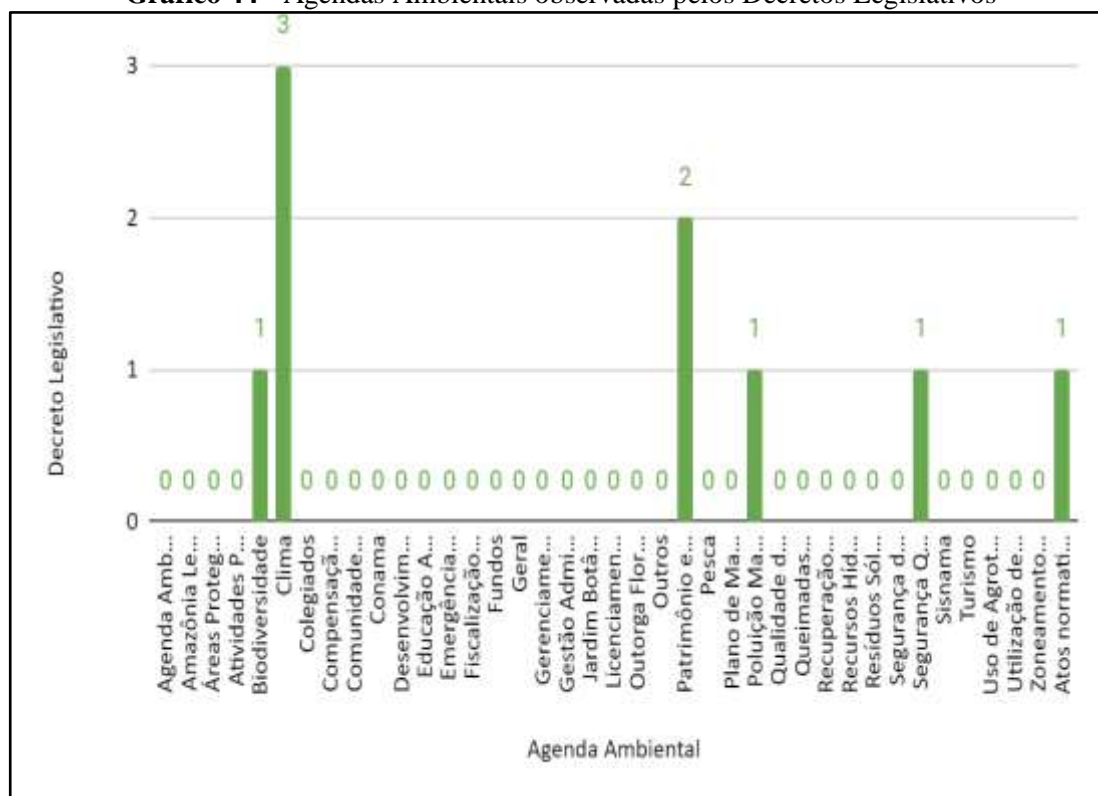
Neste período, identificou-se 2 decretos legislativos (22,22%) publicados durante o Governo de Fernando Collor (PRN) e Itamar Franco (PMDB), 2 (22,22%) durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e 1 (11,11%) durante o segundo mandato, somando um total de 33,33% dos decretos legislativos publicados no período de 1992 a 2012, 3 (33,33%) publicados durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e 1 (11,11%) durante o segundo mandato, totalizando 44,44% dos decretos legislativos publicados no período de análise (**Gráfico 43**).

Gráfico 43 - Decretos Legislativos por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

As agendas ambientais observadas nestes decretos legislativos diziam respeito a temas como: o “Clima”, com 3 publicações (33,33%), “Patrimônio e Recursos Genéticos”, com 2 publicações (22,22%), “Biodiversidade”, com 1 (11,11%), “Poluição Marinha”, com 1 (11,11%), “Segurança Química”, com 1 (11,11%) e “Atos Normativos que envolviam mais de uma agenda”, com 1 (11,11%), conforme pode ser observado no **Gráfico 44**.

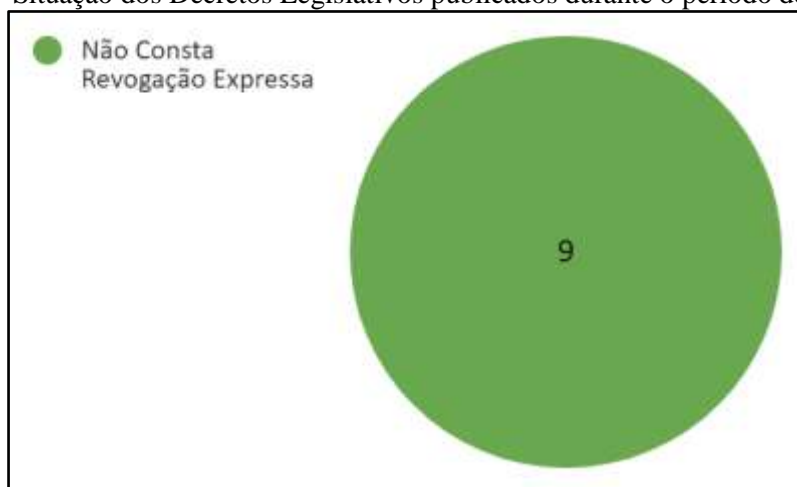
Gráfico 44 - Agendas Ambientais observadas pelos Decretos Legislativos

Fonte: elaboração própria, 2023.

Mais especificamente, os assuntos abordados nos Decretos Legislativos foram: na agenda “Clima”, a aprovação de emendas ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, adotadas em Londres em 1990 e em Copenhague, em 1992; na agenda “Patrimônio e Recursos Genéticos”, a aprovação do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica, celebrado em Montreal, em 2000, e a consideração do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura, aprovado em Roma, em 2001 e assinado pelo Brasil em 2002; na agenda “Biodiversidade”, a aprovação do texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992; na agenda “Poluição Marinha”, a aprovação do texto da Convenção Internacional para Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos de Navios; na agenda “Segurança Química”, a aprovação do texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, em 2001; e, na agenda “Atos Normativos que envolviam mais de uma agenda”, a aprovação do texto do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em Caracas, em 1999. Como pode ser observado no **Gráfico 45**,

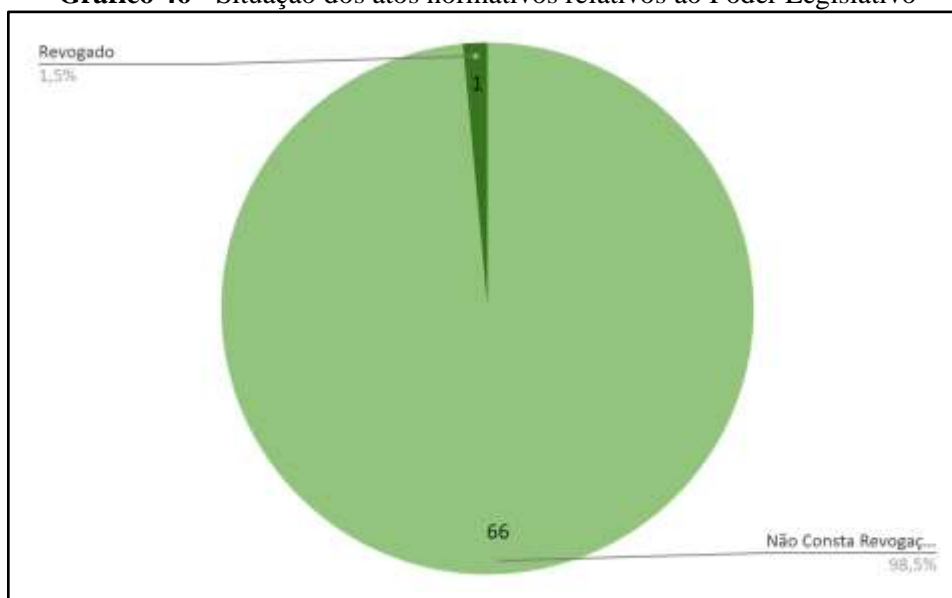
nenhum destes Decretos Legislativos consta revogação expressa, o que significa dizer que todos continuam em vigor até os dias atuais.

Gráfico 45 - Situação dos Decretos Legislativos publicados durante o período de 1992 a 2012



Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante das análises, é possível perceber, por fim, que a produção legislativa teve maior força durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), período em que mais leis e decretos legislativos foram produzidos. Também, com relação a agenda ambiental, pode-se perceber que a da “Biodiversidade” foi a que recebeu maior atenção do legislativo, visto que é o único tema que aparece em ambos os tipos de atos normativos. Por fim, pode-se afirmar, ainda, que o Poder Legislativo possui o menor índice de políticas descontinuadas, visto que apenas 1, dentre decretos legislativos e leis, foi revogada, o que equivale a apenas 1,49% de revogação, como mostra o **Gráfico 46**.

Gráfico 46 - Situação dos atos normativos relativos ao Poder Legislativo

Fonte: elaboração própria, 2023.

5.3 Administração Pública Indireta

Nesta seção será analisada a atenção da Administração Pública Indireta sobre o setor ambiental, a partir dos atos normativos elaborados no período de 1992 a 2012. Para tal, a seção foi dividida em quatro subseções, que consideraram os atores que mais se destacam dentro da Administração Indireta ambiental, sendo eles: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) e Outros órgãos.

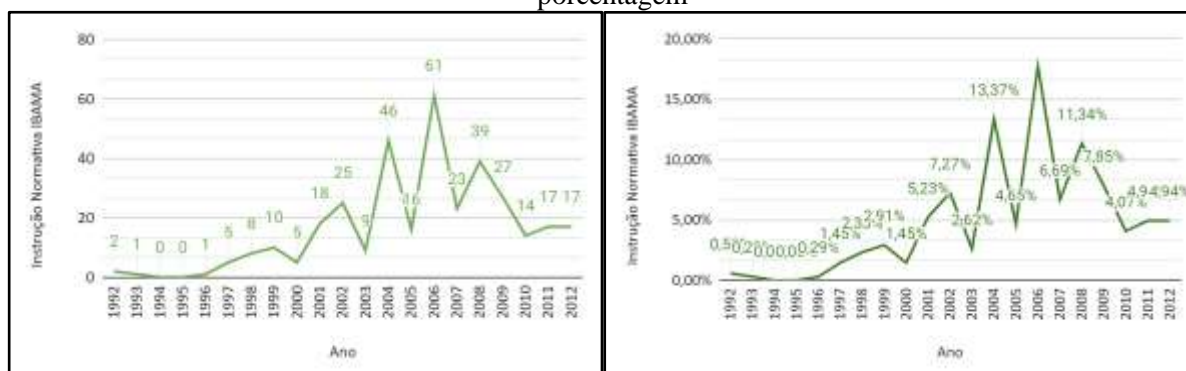
5.3.1 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

Nesta subseção, iremos analisar a atenção do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) sobre as Políticas Públicas Ambientais. O IBAMA foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, com o objetivo de executar a Política Nacional do Meio Ambiente através do exercício da fiscalização ambiental, podendo se valer, para tal, da coerção e da aplicação de sanções a pessoas e organizações que afetarem negativamente o meio ambiente.

Considerando o objeto de análise deste trabalho, ou seja, o Painel de Legislação Ambiental, selecionamos dois instrumentos de atenção pertencentes ao órgão em destaque, sendo eles: a Instrução Normativa IBAMA e a Portaria IBAMA.

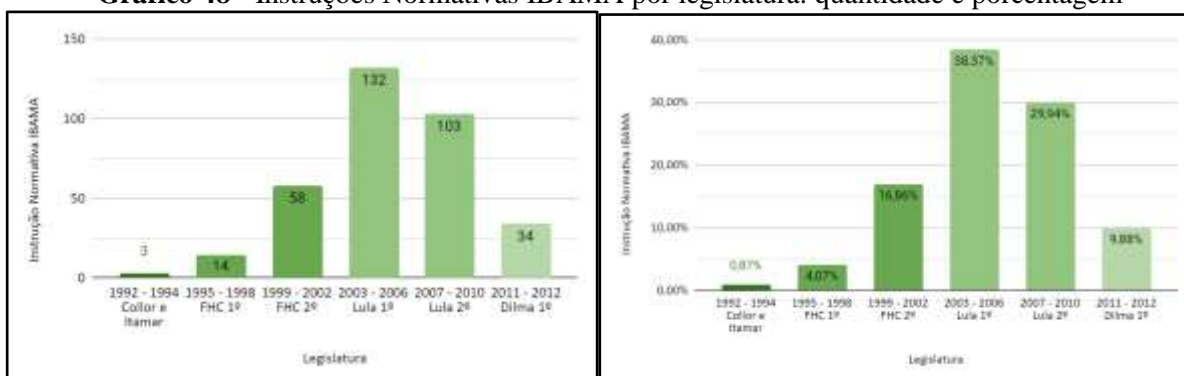
Conforme apontamentos em capítulos anteriores, a Instrução Normativa consiste em um ato normativo elaborado por uma autoridade com competência estabelecida ou delegada – no presente caso, o IBAMA –, que visa disciplinar a execução de atos normativos maiores, a fim de especificar com maior precisão a matéria contida neles. De acordo com as análises, no período de 1992 a 2012, foram elaboradas por este órgão 344 Instruções Normativas IBAMA, sendo que a produção deste tipo de ato começa a crescer a partir do ano de 1997, ganhando valores mais expressivos na década de 2000, de modo que o ápice de publicações se dá no ano de 2006, com 61 instruções normativas publicadas, representando 17,73% das publicações, conforme mostra o **Gráfico 47**.

Gráfico 47 - Instruções Normativas IBAMA publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



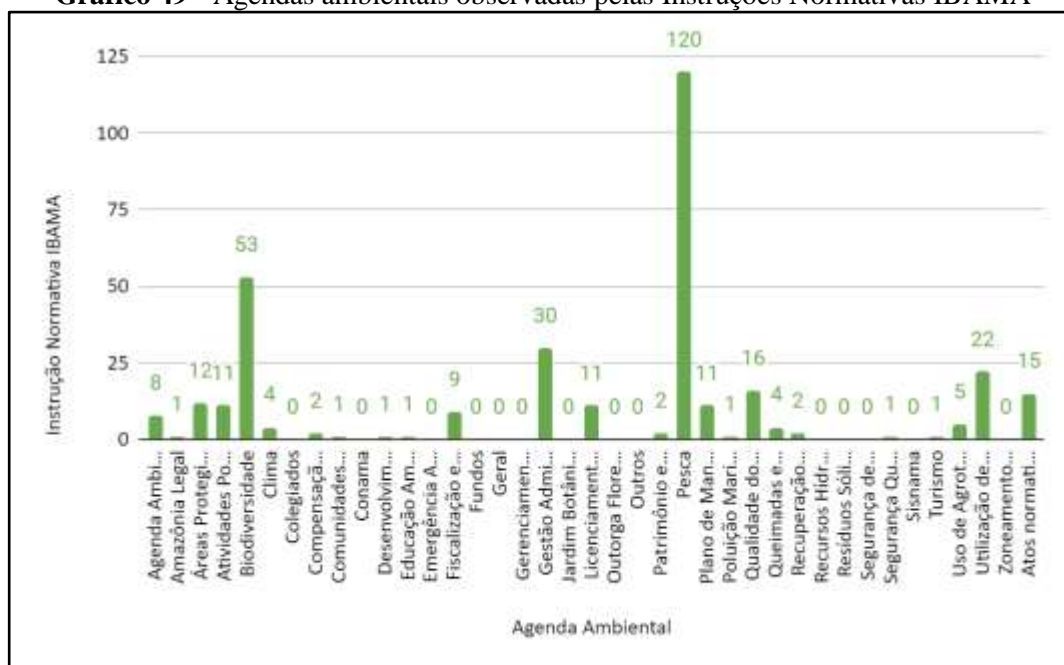
Fonte: elaboração própria, 2023.

A fim de organizar estes dados e facilitar a análise, é possível observá-los também considerando as publicações por legislatura (**Gráfico 48**). Neste sentido, identificou-se que, no período analisado, a maioria das publicações de Instruções Normativas IBAMA ocorreu durante o primeiro mandato do Governo Lula, foram 132 publicações (38,37%). Já no segundo mandato foram 103 (29,94%). Os dois mandatos totalizaram cerca de 70% das publicações deste tipo.

Gráfico 48 - Instruções Normativas IBAMA por legislatura: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação às agendas ambientais observadas por estas instruções normativas, pode-se destacar: “Pesca”, com 120 publicações (34,88%); “Biodiversidade”, com 53 (15,41%); “Gestão Administrativa do Órgão”, com 30 (8,72%) e “Utilização de Produtos Florestais”, com 22 (6,40%), conforme indicado no **Gráfico 49**.

Gráfico 49 - Agendas ambientais observadas pelas Instruções Normativas IBAMA

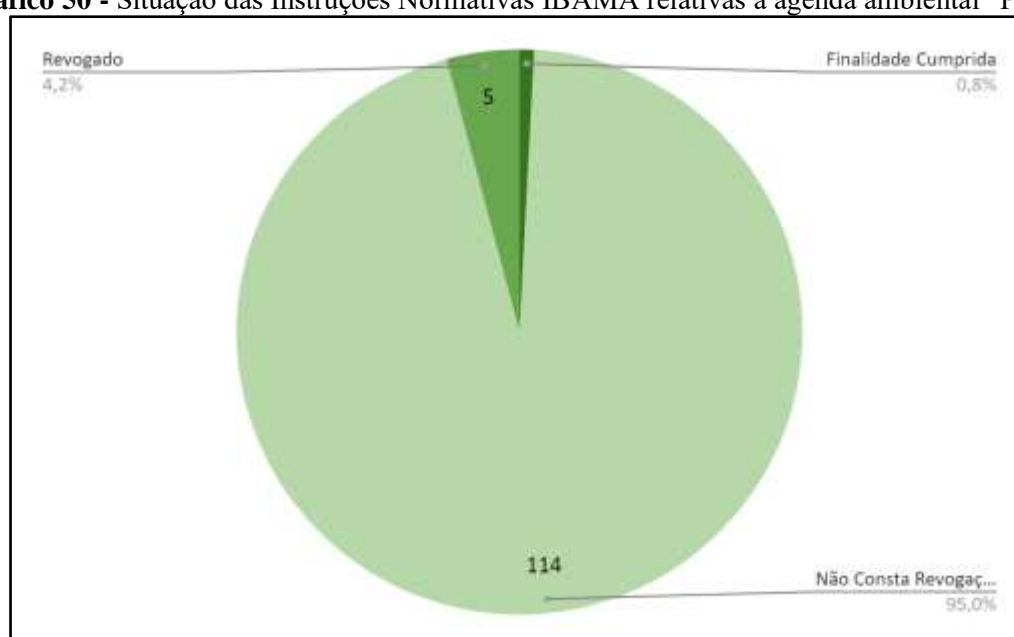
Fonte: elaboração própria, 2023.

As Instruções Normativas IBAMA com relação a agenda “Pesca” discorreram sobre as seguintes temáticas: revogação ou alteração de atos normativos emitidos pelo próprio órgão; estabelecimento de acordos de pesca definidos por determinadas comunidades pesqueiras; proibições ao exercício da pesca em períodos determinados; proibição da pesca com o uso de redes de espera com malhas, tarrafas, covos com malhas, fisga e garatéia, espinhel, rede eletrônica, explosivos, substâncias tóxicas e aparelho de mergulho; proibições a captura,

desembarque, conservação, beneficiamento, transporte, industrialização, comercialização e exportação de determinados seres aquáticos; permissões ao exercício da pesca de determinados seres aquáticos em determinados locais; permissões a comercialização de seres aquáticos especificados; estabelecimento de zoneamento para a pesca, período de piracema; estabelecimento de normas gerais para o exercício da pesca e o ordenamento pesqueiro; regulamentações às embarcações que realizam atividade pesqueira; estabelecimento de normas, critérios e padrões para a exploração de espécies aquáticas especificadas; e, estabelecimento de restrições à pesca amadora. Destas normativas, pode-se afirmar, de acordo com as análises, que mais da metade dizia respeito a proibições ao exercício da pesca de determinadas espécies aquáticas, em períodos especificados, a fim de promover a reprodução natural dos peixes.

Pode-se observar, através do **Gráfico 50**, que 114 instruções normativas (95,00%) continuam em vigor, 5 (4,17%) foram revogadas e 1 (0,83%) teve a sua finalidade cumprida. A que teve sua finalidade cumprida consistiu na proibição de qualquer atividade pesqueira, coleta ou consumo de organismos aquáticos, uso de água ou práticas desportivas que implicassem banho ou contato com a água nas baías Paranaguá, Antonina e Guaraqueçaba pelo período de 60 dias a contar de 16/11/2004 e as que foram revogadas diziam respeito a proibição a pesca de determinadas espécies, em determinados períodos, e a alteração do art. 2º da Portaria IBAMA nº 172/2002, passando a vigorar com uma nova redação.

Gráfico 50 - Situação das Instruções Normativas IBAMA relativas à agenda ambiental “Pesca”

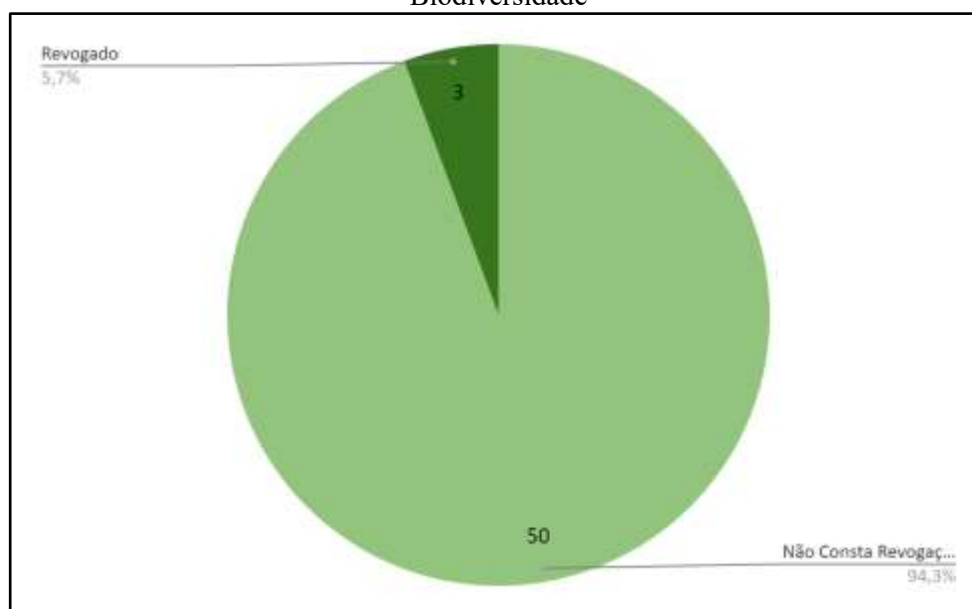


Fonte: elaboração própria, 2023.

Observando agora a agenda “Biodiversidade”, identificou-se que esta abordou os seguintes assuntos: disciplinação de transporte e comércio de camarões; marcação de animais silvestres; coordenação das atividades de criadores amadoristas de passeriformes da fauna silvestre brasileira ligadas à criação, manutenção, treinamentos, exposições, transações e realização de torneios; proibição de criadouros comerciais de répteis, anfíbios e invertebrados de estimação para a venda no mercado interno; determinações sobre manutenção em cativeiro de espécies de mamíferos aquáticos; Sistema Nacional de Anilhamento de Aves Silvestres (SNA); identificação eletrônica por meio de microchip; suspensão da caça de animais especificados; permissões para exploração, comercialização e transporte de espécies determinadas; estabelecimento de temporadas de caça, com vistas ao controle populacional; permissões a caça amadorista; normalização da elaboração do plano de manejo com vistas a evitar ou reduzir colisões de aeronaves com a fauna silvestre; autorização de projeto demonstrativo de viabilidade bioeconômica de uso comercial de jacarés; regulamentação do controle e manejo ambiental da fauna sinantrópica nociva; regulações com vistas a proteção de bolsões de desova de tartarugas marinhas; instituição do serviço de solicitação e emissão de licenças do IBAMA para a importação, exportação e reexportação de espécimes, produtos e subprodutos da fauna e flora silvestre brasileira, e da fauna e flora exótica; instituição do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO); regulação de instituições estrangeiras com relação a fauna silvestre brasileira; estabelecimento de procedimentos para a obtenção de autorização de supressão de vegetação para fins de pesquisa e lavra mineral nas florestas nacionais; especificações às pessoas físicas e jurídicas que desejam criar Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); e, proibições e permissões com relação a fauna e flora.

A situação das Instruções Normativas IBAMA relacionados à agenda ambiental “Biodiversidade” pode ser observada por meio do **Gráfico 51**. Segundo esta, é possível observar que 50 instruções (94,34%) continuam em vigor e 3 (5,66%) foram revogadas, sendo que estas que foram revogadas diziam respeito: a normalização da elaboração do plano de manejo visando evitar ou reduzir colisões de aeronaves com a fauna silvestre e em aeródromos e regulamentar a concessão de autorização para manejo de fauna relacionada ao perigo de colisões em aeródromos brasileiros; a designação de determinados portos e aeroportos para a entrada e saída de material de espécies determinadas por lei; e, a alteração da redação da Instrução Normativa IBAMA nº 11/2009, passando a vigorar com nova redação.

Gráfico 51 - Situação das Instruções Normativas IBAMA relacionadas à agenda ambiental “Biodiversidade”



Fonte: elaboração própria, 2023.

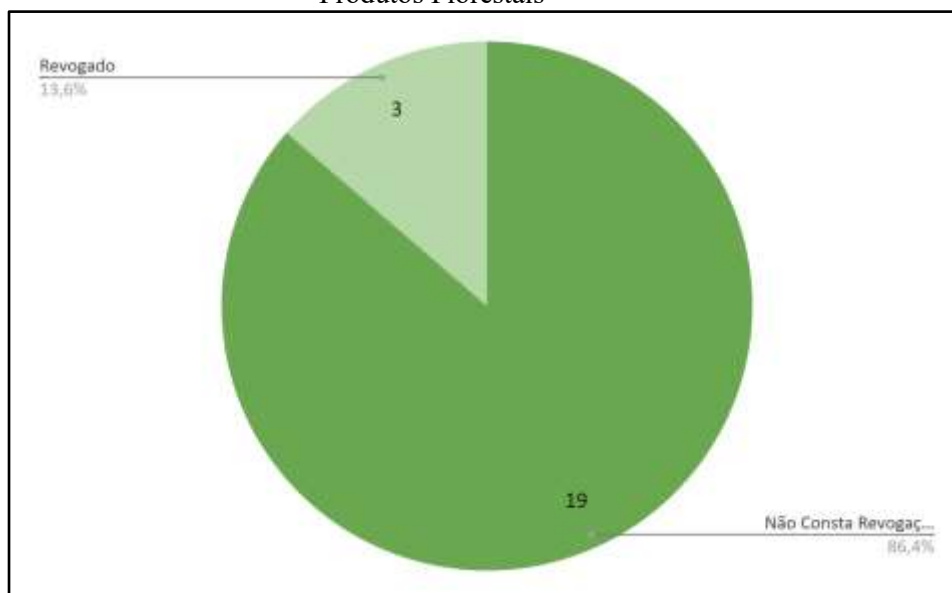
Ao considerar a agenda “Gestão Administrativa do Órgão”, pode-se afirmar, de acordo com as análises, que todas as instruções normativas relativas a esta agenda continuam em vigor, não constando nenhuma revogação expressa e que os assuntos percorridos consistiram em questões internas ao IBAMA, como: o estabelecimento de procedimentos visando a operacionalização e coordenação do sistema “mapa(s) de bordo”; autorização aos superintendentes estaduais a procederem a análise e emissão de pareceres técnicos, diretamente ao MMA, com relação a processos de pedidos de incentivos fiscais; autorização aos superintendentes estaduais do IBAMA de dispensar licença para uso da configuração do veículo ou motor LCVM; disciplinação de procedimentos a serem adotados com relação a débitos especificados; regulação e uniformização de procedimentos e critérios para doação de bens e produtos apreendidos pela fiscalização do IBAMA; alteração na redação de outros atos normativos; Sistema de Arrecadação (SISARR); regulação do uso do serviço de telefonia fixa e móvel satelital (GLOBALSTAR) pelos servidores; procedimentos IBAMA para a obtenção do registro de jardins zoológicos públicos e privados; regulamentações com relação a Requisição de Transporte (RT) e Propostas de Concessão de Diárias (PCD) na administração central do IBAMA; regulações com relação a utilização da imagem de unidades de conservação; apuração de irregularidades praticadas na autarquia; disposição sobre a elaboração, expedição, publicação e controle dos atos normativos e ordinatórios no âmbito do IBAMA; regulações quanto a logomarca do IBAMA; instituição de Câmaras Técnicas Temáticas Temporárias; instituição do Sistema Informatizado de Gestão Documental

(Doc.Ibama); e, disciplinação da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) e concessão de suprimentos de fundos, entre outros.

Por fim, pode-se observar, neste momento, os assuntos discutidos na agenda denominada “Utilização de Produtos Florestais”. Esta discutiu sobre os seguintes aspectos: suspensão do transporte, beneficiamento, comercialização e exportação da espécie mogno, em determinados municípios; regulações quanto a Autorização de Transporte de Produto Florestal (ATPF) e do Regime Especial de Transporte (RET); requisição do registro IBAMA na categoria de indústria de conserva/beneficiamento de palmito; plantio de determinadas espécies de árvores; créditos de reposição florestal; obrigação de reposição florestal para exploração, utilização, transformação ou consumo de matéria-prima florestal; transporte de matéria-prima de origem florestal; Selo de Transporte de Matéria-Prima de Origem Florestal; cadastramento e registro de pessoas físicas e jurídicas consumidoras de matéria-prima florestal; regulação quanto a exploração de recursos florestais e de florestas plantadas oriundas dos incentivos fiscais; obrigação à indústrias madeireiras, serrarias e laminadoras a protocolar junto ao IBAMA declaração de estoque de madeiras em toras ou serradas; alterações nas redações de atos normativos do IBAMA; proibições ao corte de determinados tipos de árvore; definições de procedimentos e padrões de nomenclatura e coeficientes para indústrias consumidoras ou transformadoras de produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa, incluindo o carvão vegetal; disciplinação quanto ao estoque de madeiras; e, estabelecimento de procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas.

A situação das Instruções Normativas IBAMA relativa a agenda “Utilização de Produtos Florestais” pode ser observada no **Gráfico 52**. De acordo com esta, foi possível identificar que 19 instruções (86,36%) continuam em vigor e que 3 (13,64%) foram revogadas. Estas discorriam sobre os seguintes assuntos: alteração da redação da Instrução Normativa nº 112/2006; regulação quanto ao Documento de Origem Florestal (DOF); e, definição de procedimentos e padrões de nomenclatura e coeficientes para indústrias consumidoras ou transformadoras de produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa, incluindo o carvão vegetal.

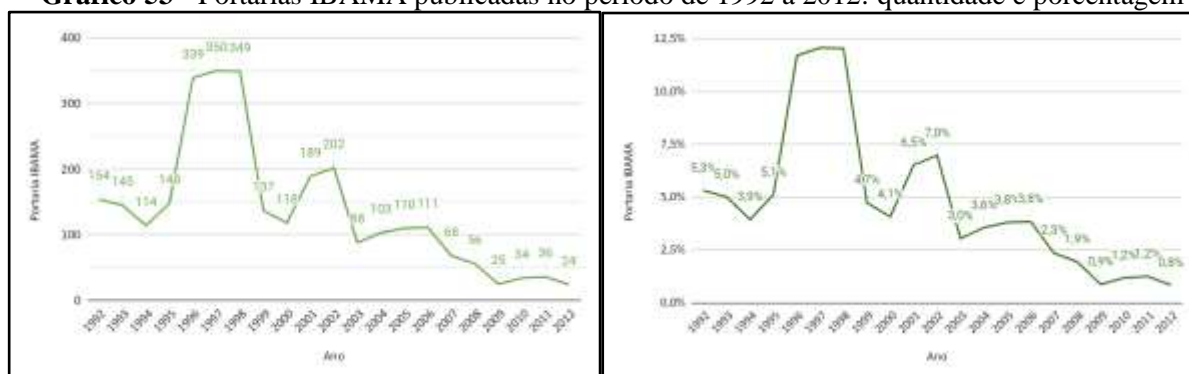
Gráfico 52 - Situação das Instruções Normativas IBAMA relativas à agenda ambiental “Utilização de Produtos Florestais”



Fonte: elaboração própria, 2023.

Agora, pode-se observar o outro instrumento de atenção indicado no início desta seção: a Portaria IBAMA. Verificou-se, com as análises, que no período de 1992 a 2012, foram elaboradas 2900 Portarias IBAMA. Mais especificamente, é possível afirmar que a quantidade de publicações de Portarias IBAMA era alta desde o ano de 1992, atingindo o seu ápice no ano de 1997, com a publicação de 350 portarias, o que representou 12,07% do total de publicações. Com as análises foi possível perceber, também, que a partir do ano de 2007, a quantidade de publicações começou a cair de maneira significativa, chegando a apenas 24 publicações (0,83%) no ano de 2012, como indica o **Gráfico 53**.

Gráfico 53 - Portarias IBAMA publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem

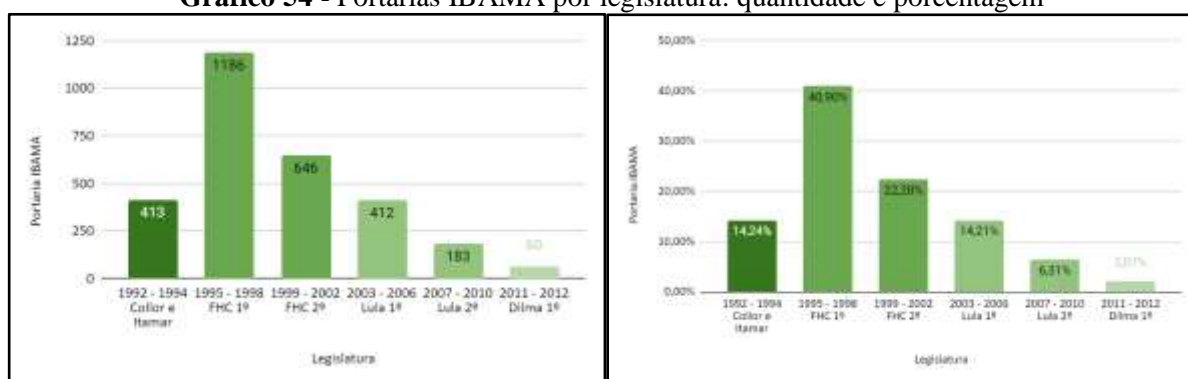


Fonte: elaboração própria, 2023.

Analisando estes dados a partir das legislaturas pertencentes a este trabalho (**Gráfico 54**) identificou-se que a maior parte das Portarias IBAMA foram produzidas durante os dois

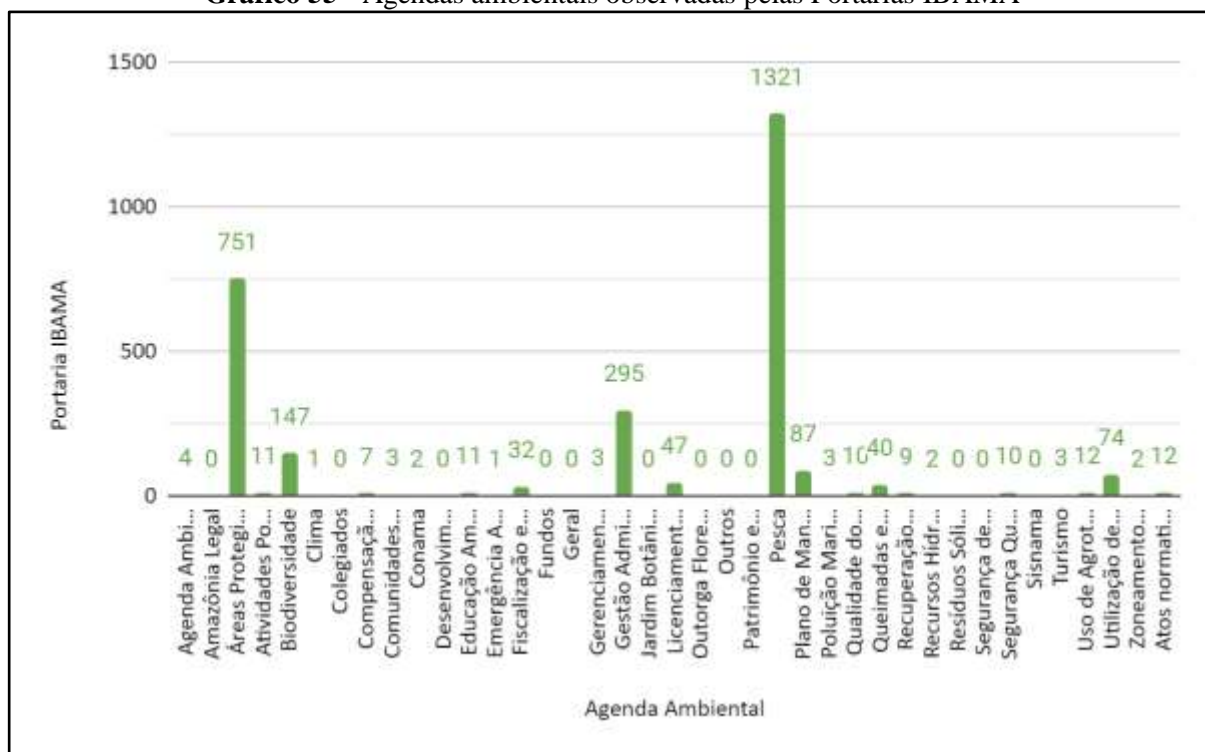
mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, com 1186 portarias produzidas no primeiro mandato e 646 no segundo, totalizando 63,17% da produção deste tipo de ato normativo. Também, foi possível perceber que as portarias eram bastante utilizadas nos Governos de Fernando Collor e Itamar Franco, visto que em apenas 3 anos de governo (1992 a 1994), a produção de portarias superou os 4 anos do primeiro mandato do Governo Lula, com um total de 413 publicações (14,24%) versus 412 (14,21%).

Gráfico 54 - Portarias IBAMA por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação as agendas ambientais observadas através das Portarias IBAMA, ganham destaque as seguintes temáticas: “Pesca”, com 1321 publicações, representando um total de 45,55% das portarias; “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 751 publicações (25,90%); “Gestão Administrativa do Órgão”, com 295 (10,17%); e, “Biodiversidade”, com 147 publicações (5,07%), conforme mostra o **Gráfico 55**.

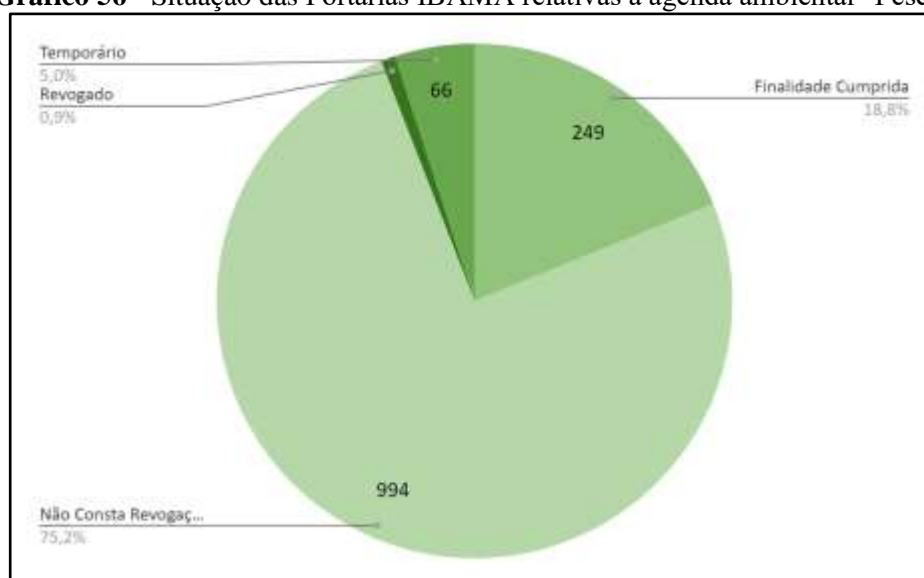
Gráfico 55 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias IBAMA

Fonte: elaboração própria, 2023.

Ao analisar os assuntos discutidos pelas Portarias IBAMA, pertinentes a agenda “Pesca”, identificou-se que estes consistiram: em proibições ao exercício da pesca de determinadas espécies, em períodos especificados pelas portarias, bem como da pesca amadora e profissional, em períodos especificados; proibição da pesca de arrasto; fixação de períodos de piracema; regulamentação quanto ao limite de embarcações de pesca em determinados territórios; aprovação de normas básicas de segurança para uso de determinados tipos de embarcação e equipamentos de pesca; regulamentações a pesca nos territórios; permissões ao exercício da pesca de determinadas espécies, em determinados períodos; permissões a captura e comercialização de animais aquáticos vivos em determinadas águas continentais brasileiras; autorizações a pesca por determinadas embarcações especificadas nas portarias; alterações em portarias; delegação aos superintendentes estaduais a estabelecerem normas gerais da pesca em determinadas bacias hidrográficas; criação do Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Norte do Brasil (CEPNOR); criação de unidades organizacionais de aquicultura; concessão de contratos e renovação de arrendamento de embarcações de pesca; autorização do Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Nordeste a promover coleta de dados bioestatísticos e socioeconômicos junto a embarcações pesqueiras que operam a pesca comercial em determinados territórios; fixação do tamanho mínimo de captura de animais de determinadas espécies, em locais especificados pelas portarias; estabelecimento a destinação de aparelhos,

petrechos, instrumentos e equipamentos de pesca apreendidos pelo órgão; concessão de registros de comércio de aquáticos vivos; estabelecimento da obrigatoriedade de utilização de placa de identificação contendo o número de registro geral de pesca em todos os petrechos fixos; concessões de autorização especial temporária de pesca a determinadas espécies; estabelecimento de obrigatoriedade da utilização de mapa(s) de bordo pelas embarcações especificadas; aprovação do regimento interno do Comitê de Gestão do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros de determinadas bacias hidrográficas; e, a criação de Grupos de Trabalho relacionados a pesca, entre outros. Destes assuntos, os que mais se destacam em quantidade são as proibições e permissões à pesca e as concessões de autorizações ao exercício da pesca e permissões a pesca por determinadas embarcações.

A situação das Portarias IBAMA relativas à agenda “Pesca” pode ser observada a partir do **Gráfico 56**. Nesta, é possível perceber que 994 (75,25%) das portarias continuam em vigor, 249 (18,85%) tiveram sua finalidade cumprida, 66 (5,00%) tiveram duração temporária e apenas 12 (0,91%) foram revogadas. As que foram revogadas diziam respeito aos seguintes assuntos: proibição da captura, transporte e comercialização de determinadas espécies de peixes; obrigatoriedade de dispositivo de escape para tartarugas; proibições a pesca; proibição ao uso de determinados instrumentos de pesca em lagos especificados pela portaria; estabelecimento de normas gerais ao exercício da pesca na bacia hidrográfica do Nordeste; a proibição a captura, a manutenção em cativeiro, o transporte, o beneficiamento, a industrialização, o armazenamento e a comercialização de determinadas espécies; alterações em portarias especificadas; e, a criação de Comitê de Gestão do Uso Sustentável da Sardinha Verdadeira.

Gráfico 56 - Situação das Portarias IBAMA relativas à agenda ambiental “Pesca”

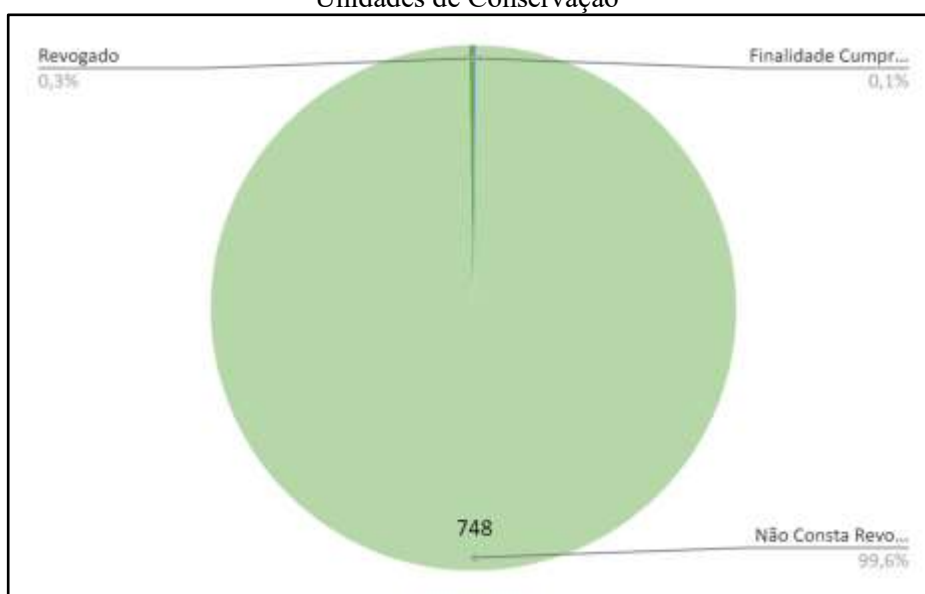
Fonte: elaboração própria, 2023.

Analisando as Portarias IBAMA relativas a agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, identificou-se que esta tratou sobre os seguintes assuntos: estudos e atividades a serem tomadas objetivando solucionar em definitivo a questão da ocupação por trabalhadores rurais sem terra da floresta nacional do Ipanema, em São Paulo; reconhecimentos de certas áreas como Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN); anulação e alterações de Portarias IBAMA; criação de comissão especial para a execução de julgamento de propostas de pré-qualificação para a revisão e elaboração de planos de manejo em unidades de conservação; designação de servidores a constituírem grupos de trabalho específicos da agenda; instituição de núcleo de unidades de conservação nas superintendências; disposições sobre filmagens, gravações e fotografias em unidades de conservação; disciplinações sobre a realização de pesquisas científicas em unidades de conservação; criação de comissão para estudo da situação das reservas extrativistas determinadas em lei, bem como a aprovação de normas administrativas para criação, regulamentação e consolidação de reservas extrativistas; proibição de fontes de iluminação que ocasionam intensidade luminosa específica, em determinadas praias; proibições de trânsito de veículos em áreas de desova de tartarugas marinhas; interdição de áreas de recreação de contato primário e consumo humano de determinadas áreas ambientais; instituição de Comitê de Gestão de determinados parques nacionais; instituição do Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas (CECAV); instituição do Ato Declaratório Ambiental (ADA); proibição de visitação a certos complexos espeleológicos; criação de comitês, câmaras técnicas, conselhos consultivos e deliberativos e grupos de trabalho em geral; instituição de normas para a regulamentação de parques estaduais;

aprovação de regimentos internos de conselhos e sua composição. Destes assuntos, o que foi tratado com maior frequência pelo IBAMA foi a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

De acordo com as análises, foi possível identificar que das portarias relacionadas a agenda “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, 748 (99,60%) continuam em vigor, 2 (0,27%) foram revogadas e 1 (0,13%) teve sua finalidade cumprida (**Gráfico 57**). As que foram revogadas diziam respeito a aprovação de roteiro para a criação e legalização de reservas extrativistas e a interdição para fins de recreação de contato primário e consumo humano de determinado açude, e a que teve sua finalidade cumprida versava sobre a instituição de comitê de gestão provisório para a área de proteção ambiental das ilhas e várzeas do rio Paraná.

Gráfico 57 - Situação das Portarias IBAMA relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”



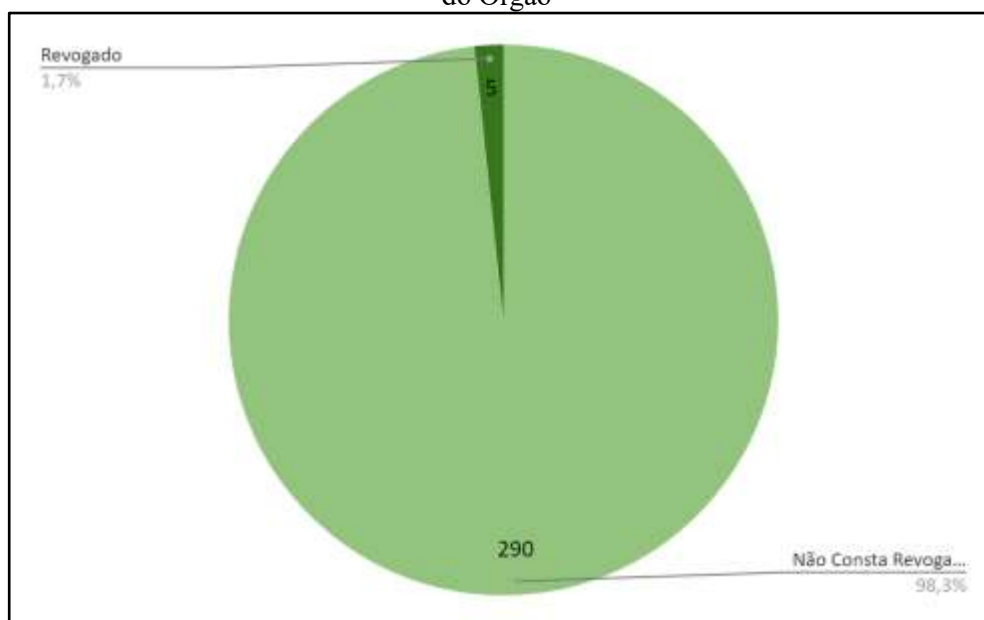
Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação a agenda ambiental “Gestão Administrativa do Órgão”, os assuntos tratados consistiram: transformação de postos de fomento, controle e de fiscalização em escritórios regionais IBAMA; regulamentação de aquisição de armamento para fiscalização; criação e extinção de escritórios regionais; determinações a respeito as atividades administrativas dos departamentos do IBAMA; delegação de competência a servidores especificados nas portarias; constituição de comissões, grupos executivos, diretorias e grupos de trabalho no âmbito do IBAMA; criação de rede nacional de informação sobre o meio ambiente; estabelecimento de normas para elaboração de portarias normativas; aprovação de regimentos internos; criação de conselhos regionais; disposições sobre a adoção sistemática de

novos procedimentos nas vistorias técnicas para limpeza, desmatamento e laudo técnicos de infrações cometidas em áreas de determinados domínios; e, disposições sobre Processos Administrativos Disciplinares (PADS), entre outros assuntos.

A situação das Portarias IBAMA relacionadas a esta agenda ambiental pode ser observada no **Gráfico 58**. De acordo com esta, 290 portarias (98,31%) continuam em vigor e 5 (1,69%) foi revogada, sendo que estas versavam a respeito dos seguintes assuntos: delegação de competência de servidor público; aprovação do plano de metas da área de tecnologia da informação do IBAMA; aprovação da relação das gerências executivas e unidades avançadas do IBAMA; aprovação do Regimento Interno do IBAMA; e, aprovação de normas complementares no âmbito da Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações do IBAMA (POSIC).

Gráfico 58 - Situação das Portarias IBAMA relacionadas à agenda ambiental “Gestão Administrativa do Órgão”



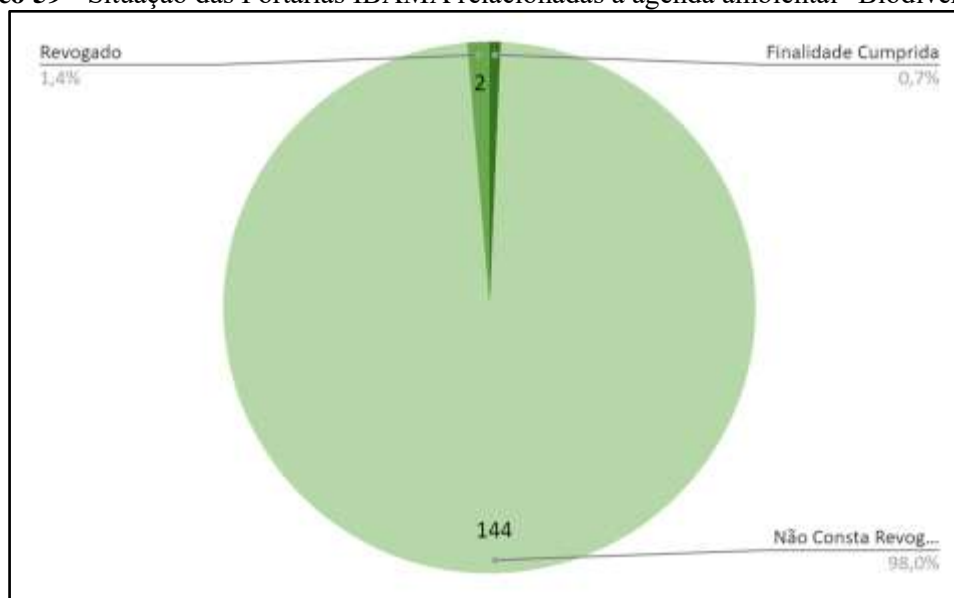
Fonte: elaboração própria, 2023.

Por fim, tratando da agenda ambiental “Biodiversidade”, esta versou sobre os seguintes assuntos: revogação de portarias IBAMA; revogação do registro concedido ao exotiquarium; normatização e comercialização de peles de crocodilianos produzidas por criadouros comerciais autorizados pelo IBAMA; regularização a exploração econômica de espécies; regulamentação da caça amadorística; normatização a criação em cativeiro de animais de determinadas espécies; instituição de comitê para a recuperação e manejo do mico-leão e outros; estabelecimento de normas para a exploração, beneficiamento e comercialização de determinadas espécies da flora brasileira; criação de grupos de trabalho; cancelamento de

registros de criadouro científico; regulamentação a importação e exportação de animais da fauna silvestre brasileira e da fauna silvestre exótica; instituição de centro nacional de pesquisa para a conservação de predadores naturais; disposições para a manutenção e criação em cativeiro da fauna silvestre brasileira com a finalidade de subsidiar pesquisas científicas; estabelecimento de normas para a proteção da reprodução e descanso de determinadas espécies; autorização de controle populacional de determinadas espécies; criação de câmaras técnicas, centros de conservação e proteção animal, comitês de preservação; aprovação de regimentos internos de grupos de gestão; entre outros.

A situação das Portarias IBAMA relacionadas a agenda ambiental “Biodiversidade” pode ser observada no **Gráfico 59**. Nesta, pôde-se perceber que 144 portarias (97,96%) continuam em vigência, 2 (1,36%) foram revogadas e 1 (0,68%) teve a sua finalidade cumprida. As que foram revogadas versavam sobre a instituição de comitê técnico-científico para auxiliar a autoridade científica na Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES) e sobre a alteração feita ao artigo 2º da Portaria nº 14/2005 e a que teve a sua finalidade cumprida versava sobre a regulamentação do consumo de água da lagoa mangueira pela lavoura orizícola.

Gráfico 59 - Situação das Portarias IBAMA relacionadas à agenda ambiental “Biodiversidade”



Fonte: elaboração própria, 2023.

Diante das análises, pode-se afirmar, em termos de quantidade de atos normativos publicados, que o IBAMA consiste em um dos principais órgãos gestor da pauta ambiental no Brasil, visto que as suas publicações representam cerca de 75% dos atos normativos analisados.

Percebeu-se ainda que o instrumento normativo mais utilizado por este Instituto foi a Portaria e que, de acordo com as análises da legislatura, o Governo FHC ganha destaque, visto que cerca de 65% das portarias foram elaboradas entre o período de 1995 a 2002. Em termos de Instruções Normativas, no entanto, cerca de 70% foram elaboradas durante o Governo Lula.

Com relação às agendas de maior destaque, pode-se indicar que, no caso das Instruções Normativas, foram a da “Pesca” e da “Biodiversidade” e, das Portarias, “Pesca” e “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”. Uma agenda que se faz importante, no entanto, em ambos os instrumentos de atenção analisados é a da “Biodiversidade”. Considerando os assuntos tratados nestas agendas, pode-se afirmar que apesar da agenda da “Pesca” se fazer importante em termos de quantidade de atos publicados, a agenda da “Biodiversidade” se destaca em termos de amplitude de temas discutidos, isto é, enquanto a agenda da “Pesca” se dedica fortemente a realizar proibições e autorizações ao exercício da pesca em períodos específicos, em determinados locais, a agenda da “Biodiversidade” varia, em muito, os assuntos, caracterizando-se como uma agenda complexa, diversa e abrangente. Considerando, por fim, a situação destes atos normativos, é possível afirmar que cerca de 90% destes continuam em vigor até o presente momento.

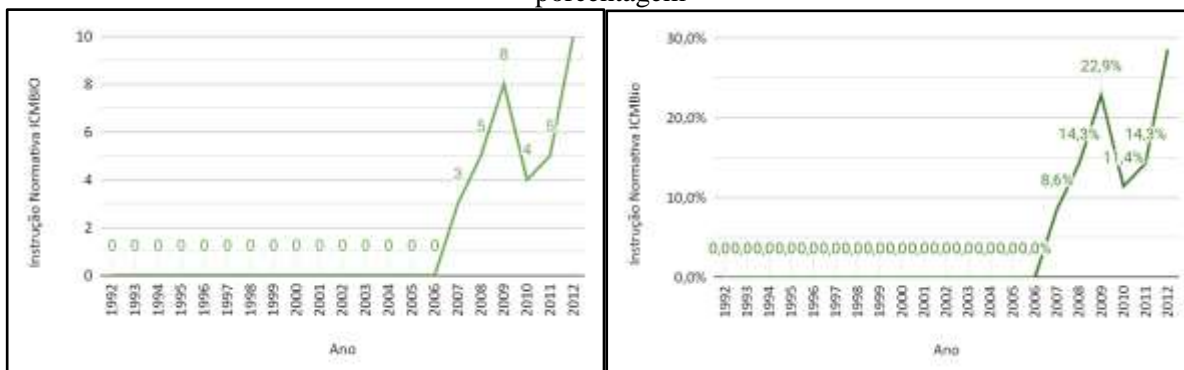
5.3.2 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Nesta seção, será analisada a atenção do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado pela Lei nº 11.516/2007, sobre as Políticas Públicas Ambientais. Este Instituto surgiu a partir do desmembramento do IBAMA, recebendo a responsabilidade de gerenciar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, ainda, fomentar programas de pesquisa e proteção da biodiversidade brasileira.

O Painel de Legislação Ambiental indica dois instrumentos de atenção pertencentes ao ICMBio, que serão utilizados para as análises pertinentes a esta pesquisa: a Instrução Normativa ICMBio e a Portaria ICMBio.

Pode-se iniciar a investigação relativa a este órgão considerando a Instrução Normativa ICMBio. A partir das análises, verificou-se que no período de 1992 a 2012, foram publicadas 35 instruções normativas, sendo que já no primeiro ano de existência do Instituto, 2007, foram elaboradas 3 normativas e que, nos anos posteriores, a quantidade de publicações aumentou consideravelmente, atingindo seu ápice no ano de 2012, com 10 instruções elaboradas, representando 28,57% das publicações (**Gráfico 60**).

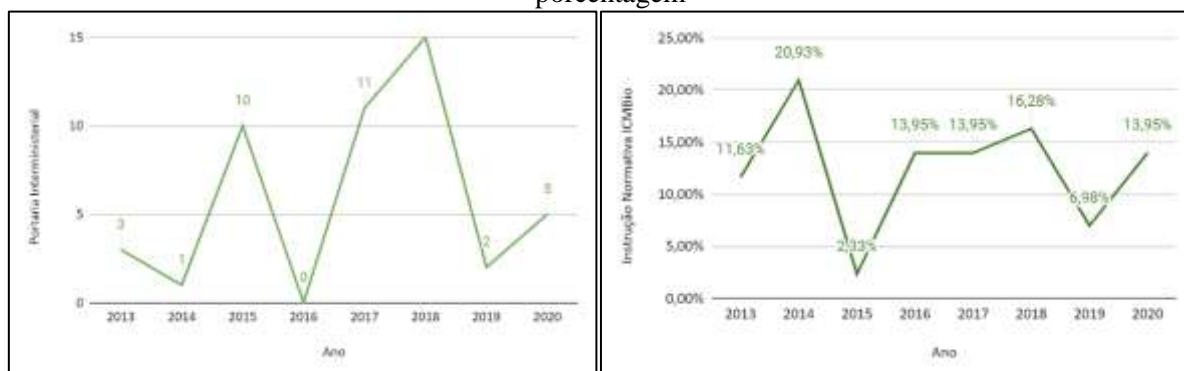
Gráfico 60 - Instruções Normativas ICMBio publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

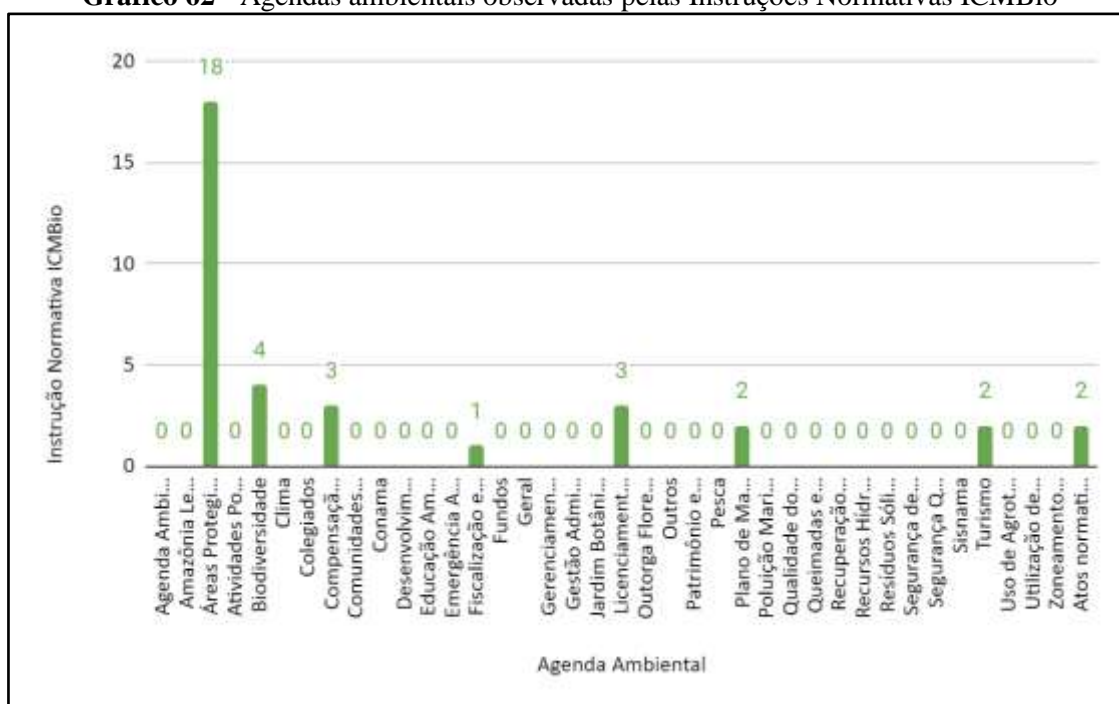
Considerando o período de 2013 a 2020, é possível perceber que a quantidade de Instruções Normativas ICMBio elaboradas após o ano de 2012 se mantém relativamente constante até o ano de 2020, como pode ser observado no **Gráfico 61**.

Gráfico 61 - Instruções Normativas ICMBio publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação as agendas ambientais observadas pelo ICMBio, pode-se afirmar que as que receberam maior destaque foram: “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 18 publicações (51,43%); “Biodiversidade”, com 4 publicações (11,43%); “Compensação Ambiental”, com 3 (8,57%); e, “Licenciamento Ambiental”, também com 3 publicações (8,57%), como indicado no **Gráfico 62**.

Gráfico 62 - Agendas ambientais observadas pelas Instruções Normativas ICMBio

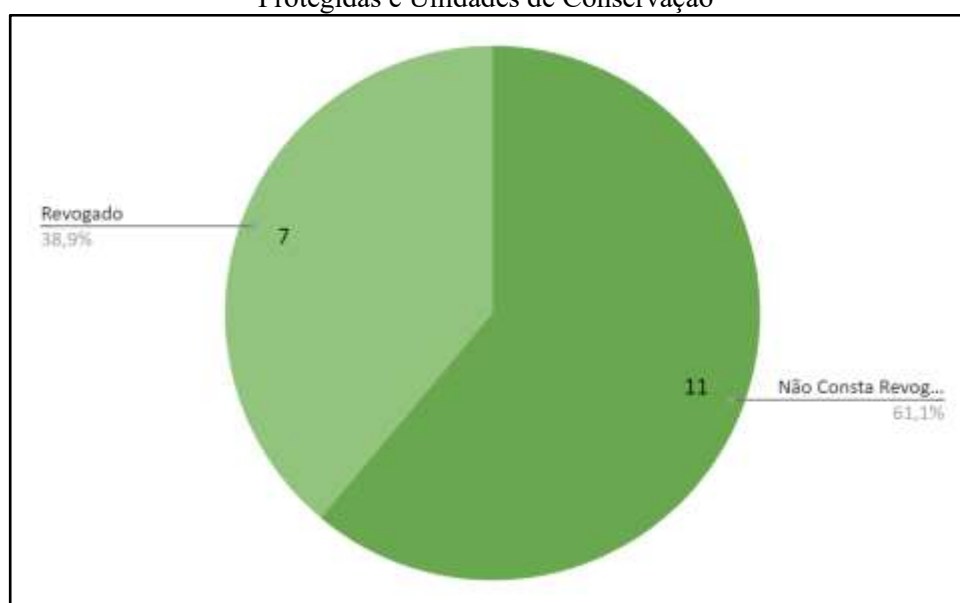
Fonte: elaboração própria, 2023.

No que se refere a agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, identificamos que os assuntos discutidos consistiram: na disciplinação de normas, diretrizes e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativistas e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável; proibição de determinadas atividades em áreas recifais especificadas; determinação de procedimentos administrativos para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidades de conservação federais; procedimentos para a autorização de pesquisas em Unidades de Conservação Federal; regulamentação de procedimentos para a criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); regulamentação de procedimentos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público; estabelecimento de procedimentos para concessão de autorização para atividades ou empreendimentos com potencial impacto em unidades de conservação federais; estabelecimento de procedimentos para a obtenção de Autorização de Supressão de Vegetação no Interior de Florestas Nacionais; estabelecimento de procedimentos para concessão de autorização para a realização de estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação; disciplinação de normas para formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em unidades de conservação; estabelecimento de normas para a utilização sustentável de populações naturais de

crocodilianos em reservas e florestas nacionais especificadas; estabelecimento de diretrizes para regular o compromisso entre o ICMBio e as populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão; aprovação de diretrizes para a elaboração de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais; estabelecimento de critérios para credenciamento e autorização dos serviços de condução de visitantes com fins recreacionais ou educacionais.

A situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” podem ser observadas a partir do **Gráfico 63**. De acordo com esta, pode-se verificar que 11 instruções (61,11%) continuam em vigor e 7 (38,89%) foram revogadas. As que foram revogadas diziam respeito aos seguintes aspectos: diretrizes e normas para a formação e funcionamento do Conselho Deliberativos e Consultivos especificados; procedimentos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizadas em unidades de conservação federais; concessão de autorização para atividades ou empreendimentos com potencial impacto em unidades de conservação federais; diretrizes, normas e procedimentos para a implementação do Programa de Voluntariado no âmbito do ICMBio; e, Autorização de Supressão de Vegetação no interior de Florestas Nacionais.

Gráfico 63 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”



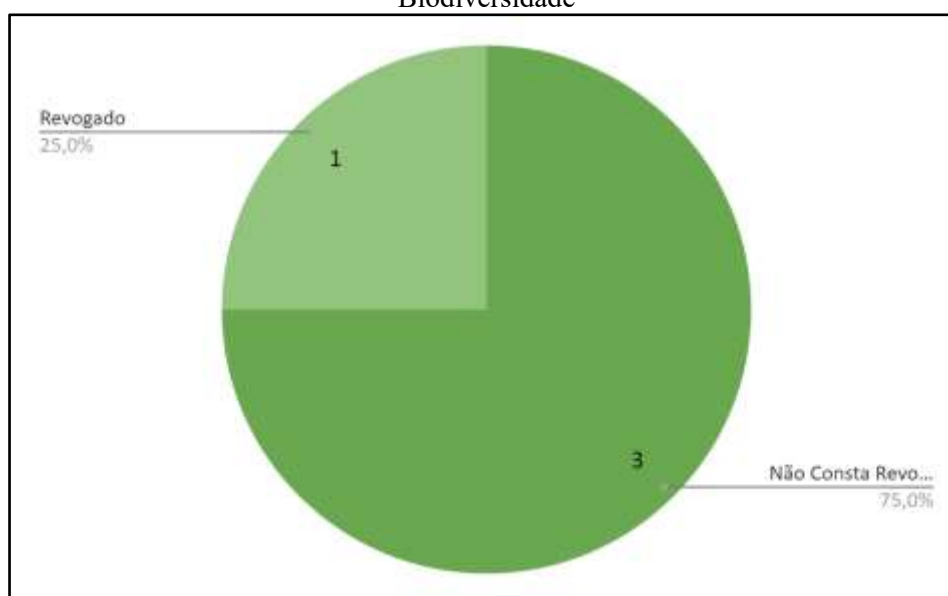
Fonte: elaboração própria, 2023.

Analisando a agenda ambiental “Biodiversidade”, pode-se indicar que os assuntos discutidos no período de análise foram os seguintes: disposições quanto ao recebimento de

animais ameaçados da fauna brasileira por parte de instituições estrangeiras; procedimentos para o Programa de Cativeiro de Espécies Ameaçadas; procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão de planos de ação nacionais para conservação de espécies ameaçadas de extinção ou do patrimônio espeleológico; diretrizes e procedimentos para a Avaliação do Estado de Conservação das Espécies da Fauna Brasileira.

A situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à esta agenda pode ser verificada no **Gráfico 64**. Como observado, destas, apenas 1 (25,00%) foi revogada enquanto que 3 (75,00%) continuaram em vigor, sendo que a que sofreu revogação versava sobre o recebimento de animais ameaçados da fauna brasileira por parte das instituições estrangeiras.

Gráfico 64 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Biodiversidade”



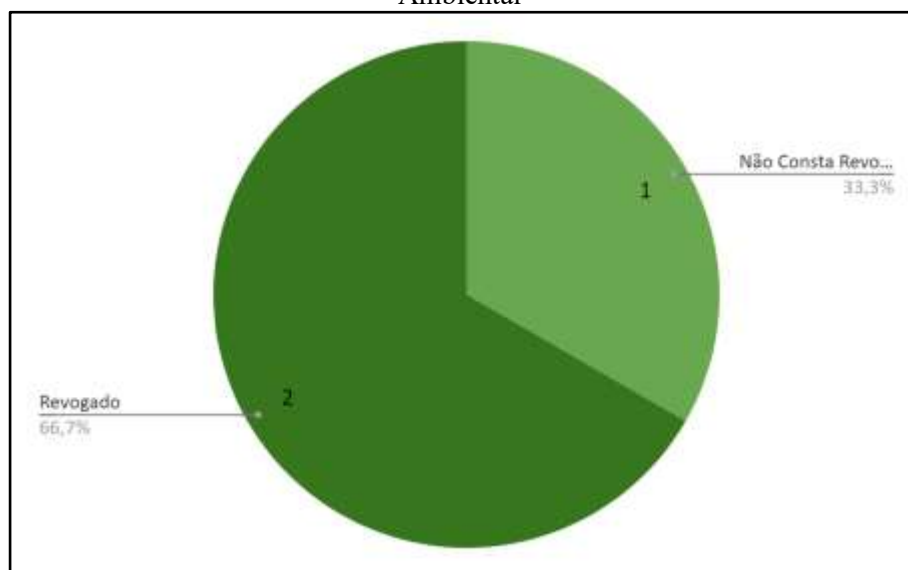
Fonte: elaboração própria, 2023.

Quanto à agenda ambiental denominada “Compensação Ambiental”, as Instruções Normativas ICMBio versaram sobre aspectos como revogações de outros atos normativos e regulamentação de procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidos a unidades de conservação federais.

O **Gráfico 65** representa a situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda “Compensação Ambiental”. A partir da figura, é possível perceber que 1 instrução (33,33%) não consta revogação expressa, continuando em vigência, enquanto 2 (66,67%) foram revogadas, as quais discorriam sobre procedimentos administrativos para a celebração de

termos de compromisso em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas a unidades de conservação federais.

Gráfico 65 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Compensação Ambiental”



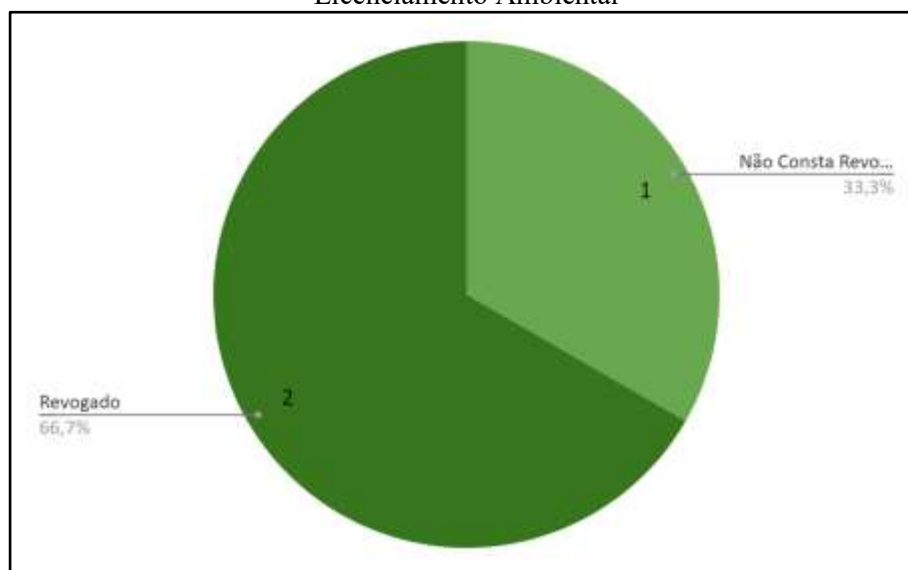
Fonte: elaboração própria, 2023.

Por fim, as Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Licenciamento Ambiental” versaram sobre os seguintes aspectos: procedimentos para a análise dos pedidos e concessão da Autorização para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes; procedimentos administrativos para autorização de atividades condicionadas ao controle do poder público e não sujeitas ao licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA nº 237/97 e de atividades cuja autorização seja exigida por normas específicas; e, procedimentos administrativos e técnicos para a execução espeleológica para empreendimentos que ocasionem impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto.

A situação das Instruções Normativas relativas à agenda ambiental “Licenciamento Ambiental” pode ser observada a partir do **Gráfico 66**. De acordo com esta é possível notar que, dos atos normativos elaborados sobre o tema, 1 instrução (33,33%) continua em vigor e 2 (66,67%) foram revogadas, sendo estas as que discorriam a respeito análise dos pedidos e concessão da Autorização para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos que afetassem as unidades de conservação federais e a que remetia sobre os procedimentos administrativo e técnicos para a execução espeleológica para empreendimentos que

ocasionassem impacto negativo irreversível em cavidade natural subterrânea classificada com grau de relevância alto.

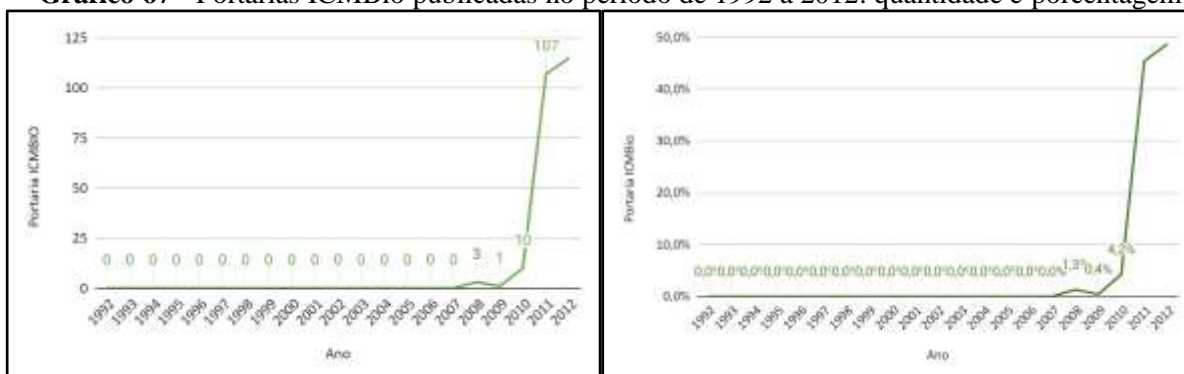
Gráfico 66 - Situação das Instruções Normativas ICMBio relativas à agenda ambiental “Licenciamento Ambiental”



Fonte: elaboração própria, 2023.

Acerca da Portaria ICMBio, foi possível identificar que 236 Portarias ICMBio foram elaboradas no período de análise e que estas começaram a ser publicadas a partir do ano de 2008, aproximadamente um ano após a criação do órgão. Identificou-se, ainda, que estas cresceram de maneira tímida nos dois anos seguintes, recebendo, porém, uma quantidade expressiva de publicações nos anos de 2011 e 2012, com a publicação de 107 portarias em 2011, que representa 45,34% das publicações e 115 em 2012, representando 48,73%, como pode ser observado no **Gráfico 67**.

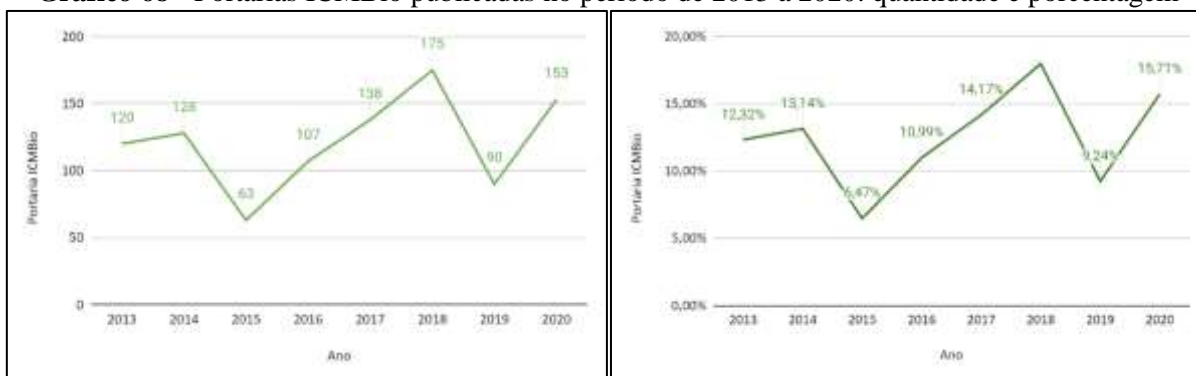
Gráfico 67 - Portarias ICMBio publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Com vistas a identificar se a quantidade de portarias continua a crescer nos anos posteriores, fez-se uma nova análise que extrapola o período desta investigação, nesse caminho, considerou-se o período de 2013 a 2020 e obteve-se o resultado presente no **Gráfico 68**. É possível observar, a partir desta, que a quantidade de Portarias ICMBio produzidas a partir do ano de 2012 cresce significativamente, atingindo o seu ápice no ano de 2018, com 175 portarias elaboradas.

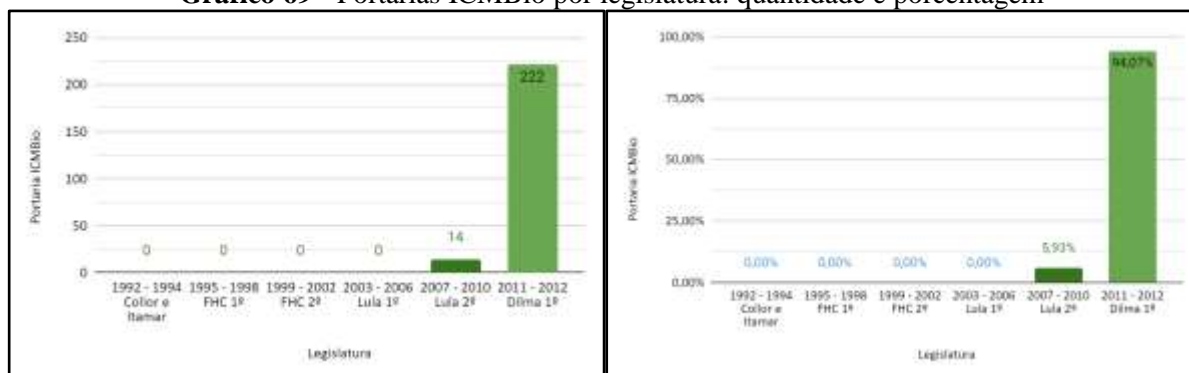
Gráfico 68 - Portarias ICMBio publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

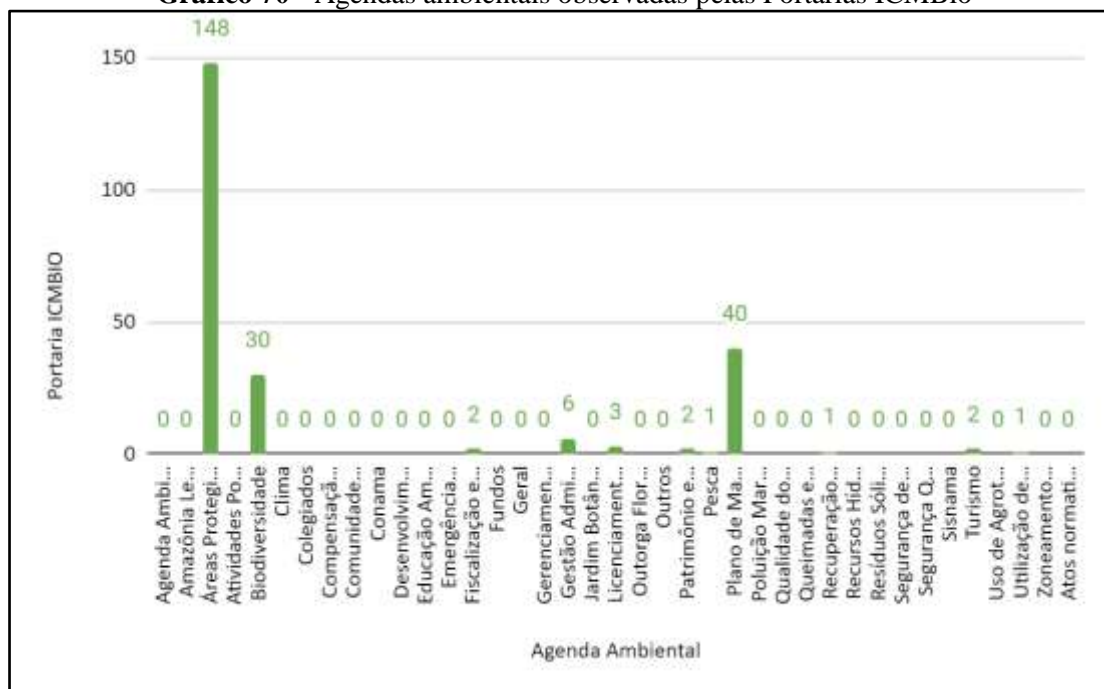
Analisando as publicações por legislatura, pode-se identificar, a partir do **Gráfico 69**, que 94,07% das publicações ocorreram durante o Governo Dilma, mais especificamente nos dois primeiros anos do primeiro mandato da presidente, enquanto que durante os quatro anos do segundo mandato do presidente Lula, apenas 14 portarias (5,93%) foram elaboradas.

Gráfico 69 - Portarias ICMBio por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Quanto às agendas ambientais observadas pelas Portarias ICMBio, as que receberam maior destaque, no período de análise, foram: “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 148 publicações (62,71%); “Plano de Manejo”, com 40 publicações (16,95%); e, “Biodiversidade”, com 30 publicações (12,71%), como pode ser observado no **Gráfico 70**.

Gráfico 70 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias ICMBio

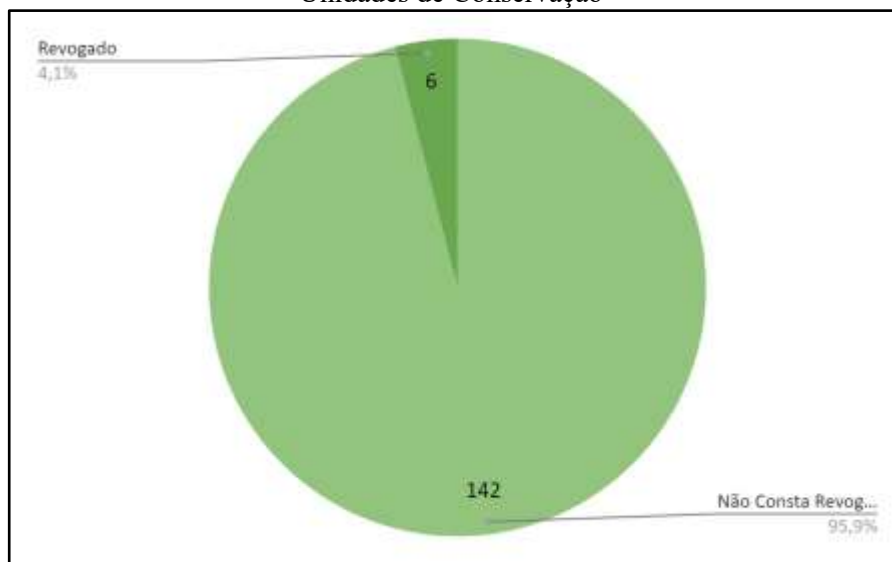
Fonte: elaboração própria, 2023.

Os assuntos tratados pelas Portarias ICMBio através da agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” consistiram: na disposição sobre a fixação dos locais de funcionamento e das atribuições relativas a circunscrição das unidades de coordenação regional; alterações em portarias; renovação e criação de Conselhos Consultivos ou Deliberativos de Parques, Florestas e Áreas de Proteção Ambiental, bem como modificação da composição de tais conselhos; instituição de formulário de cadastro de famílias em unidades de conservação federais; estabelecimento de normas e procedimentos para o cadastramento e autorização para o exercício de atividade comercial de condução de visitantes em áreas especificadas; delegação de competências de servidores públicos; criação de núcleos de gestão; criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); estabelecimento do desenho do processo de planejamento para a elaboração de Planos de Manejo das unidades de conservação federais; e, aprovação de Planos de Utilização da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de locais especificados. Grande parte destas Portarias discorreram a respeito da criação de RPPNs e sobre a criação, modificação ou renovação de Conselhos Consultivos ou Deliberativos.

A situação das Portarias ICMBio relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” pode ser observada a partir do **Gráfico 71**. De acordo com a figura é possível perceber que 142 (95,95%) continuam em vigor e 6 (4,05%) foram revogadas, sendo que estas versavam sobre os seguintes assuntos: disposição sobre a fixação de locais de

funcionamento, estabelecimento das atribuições e delimitação de circunscrição das unidades de coordenação regional; modificação e criação de determinados Conselhos Consultivos; instituição do Formulário de Cadastro de Famílias em Unidades de Conservação federais; e, aprovação do Plano de Utilização da Reserva Extrativista do Médio Purus.

Gráfico 71 - Situação das Portarias ICMBio relativas à agenda ambiental “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”



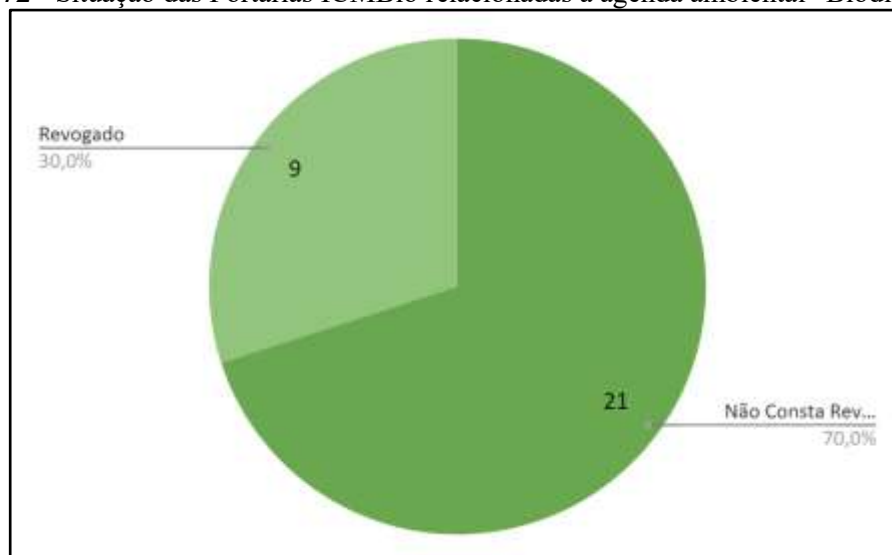
Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação a agenda ambiental “Plano de Manejo”, pode-se afirmar que todas as Portarias continuam em vigor e que versaram sobre os seguintes aspectos: aprovação de Planos de Manejo de determinados Parques, Florestas Nacionais, Estações Ecológicas e Reservas Particulares do Patrimônio Natural; criação de Conselhos Consultivos; e, aprovação de monitoria de determinado Plano de Manejo. De acordo com as análises, identificamos que 95,00% destas Portarias ICMBio discorriam a respeito da aprovação de Planos de Manejo.

Analisando, por fim, os assuntos abordados pelas Portarias ICMBio relativos a agenda ambiental “Biodiversidade”, identificou-se que estas discorreram sobre as seguintes questões: criação da Unidade de Implementação do Projeto “Proteção da Biodiversidade do Cerrado”; aprovação de Planos de Ação Nacional para a conservação de determinadas espécies; instituição de Grupos Estratégicos Assessores para a implementação dos Planos de Ação Nacional; criação da Rede de Encalhe e Informação de Mamíferos Aquáticos do Brasil (REMAB); e, a criação da Revista Biodiversidade Brasileira; alterações em portarias. Pode-se afirmar, ainda, que a maior parte das publicações diziam respeito à aprovação de Planos de Ação Nacional para a conservação das espécies.

A situação das Portarias ICMBio relacionadas a agenda ambiental “Biodiversidade” pode ser observada no **Gráfico 72**. Conforme a figura, pode-se notar que 21 portarias (70,00%) continuam em vigor e 9 (30,00%) foram revogadas, sendo que estas diziam respeito aos seguintes assuntos: alterações em outras Portarias ICMBio e Aprovação de Planos Nacionais para a Conservação de espécies especificadas nas portarias.

Gráfico 72 - Situação das Portarias ICMBio relacionadas à agenda ambiental “Biodiversidade”



Fonte: elaboração própria, 2023.

A partir das análises, pôde-se perceber, ao comparar os dados do IBAMA com os do ICMBio, que a quantidade de atos normativos elaborados pelo IBAMA, tanto em instruções normativas quanto em portarias, começa a diminuir em 2007, mesmo ano de criação do ICMBio. Logo, pode-se apontar que, com o desmembramento do IBAMA, houve uma divisão de atribuições, o que contribuiu para o crescimento da importância de outras organizações ambientais.

Como exposto, o ICMBio foi criado com a finalidade de gerir o SNUC e realizar ações relacionadas a agenda ambiental “Biodiversidade” e, segundo os dados obtidos nesta pesquisa, foi exatamente isto que aconteceu. Ao realizar uma análise sobre as Instruções Normativas ICMBio, verificou-se que as agendas mais tratadas pelo ente foram, respectivamente “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Biodiversidade” e “Compensação Ambiental”, já as Portarias ICMBio priorizaram as agendas “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Plano de Manejo” e “Biodiversidade”. Com relação à agenda principal do ICMBio – “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” – pode-se elencar que a maior parte dos atos normativos dizia respeito à criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Por fim, percebeu-se, ainda, que o instrumento normativo mais utilizado pelo ICMBio foi a Portaria e que a produção deste tipo de normativa começou a ganhar força com o passar dos anos. No primeiro ano de existência do órgão, foram publicadas apenas 2 portarias e, dez anos depois, constavam mais de 150.

5.3.3 Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)

Na presente subseção, será analisada a atuação do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), órgão pertencente à Administração Pública Indireta, a fim de medir a atenção deste órgão às políticas públicas ambientais. Para tal, utilizou-se como instrumento de atenção as Portarias JBRJ, dispostas no Painel de Legislação Ambiental.

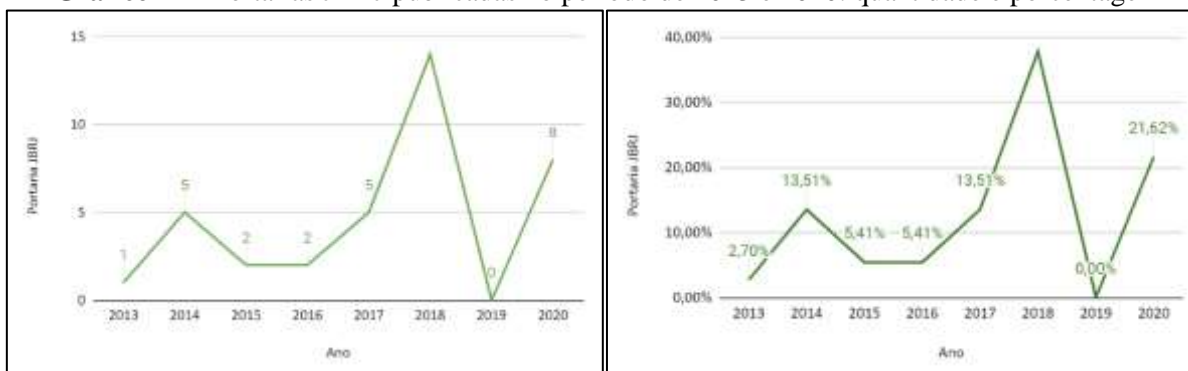
A partir das análises, foi possível perceber que, durante o período de 1992 a 2012, foram publicadas 6 Portarias JBRJ, sendo que estas só começaram a ser emitidas a partir do ano de 2010, durante o último ano do segundo mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e início do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (PT), conforme indicado no **Gráfico 73**.

Gráfico 73 - Portarias JBRJ publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

No período de 2013 a 2020, foi possível identificar que, nos anos posteriores a 2012, as publicações do Instituto de Pesquisa JBRJ mantiveram-se em movimento crescente, o que nos permite sinalizar que, apesar de ter sido fundado em 13 de julho de 1808, a atuação do Instituto de Pesquisas JBRJ para elaboração de normativas deu-se somente a partir do ano de 2010, durante os governos petistas de Lula e Dilma, o que permitiu a assunção de um papel mais representativo de pautas específicas ao Instituição, conforme pode ser observado no **Gráfico 74**.

Gráfico 74 - Portarias JBRJ publicadas no período de 2013 e 2020: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

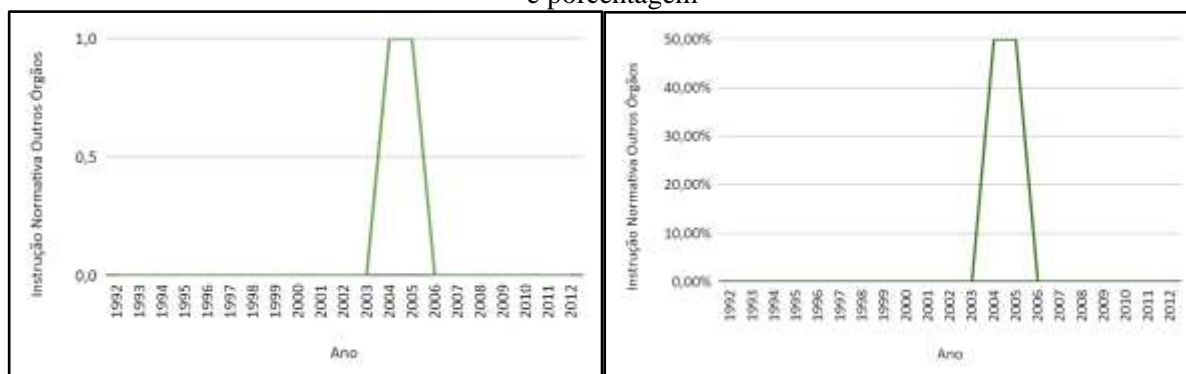
Considerando apenas o período de 1992 a 2012, a agenda ambiental observada pelo Instituto foi, exclusivamente, a denominada “Jardim Botânico”. Pode-se afirmar, de acordo com a análise da situação das Portarias JBRJ, que todas continuam em vigor e discorrem sobre os seguintes assuntos: disposição sobre a incorporação de amostras de plantas provenientes de regiões sob estudo de licenciamento ambiental ao acervo Herbário do JBRJ; criação do Núcleo de Computação Científica e Geoprocessamento; aprovação de novo Regulamento de Utilização dos Espaços Físicos do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; aprovação de Regulamento de Uso Público do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; instituição da Política de Coleções da Diretoria de Pesquisa Científica (DIPEQ) do JBRJ; e, instituição da Política de Acesso a Dados e Informações Científicas do Instituto de Pesquisas JBRJ.

5.3.4 Outros órgãos, ações conjuntas e outros atos

Nesta etapa final, serão utilizados seis instrumentos normativos para medir a atenção de outros órgãos ambientais pertencentes à Administração Pública Indireta, que não foram tratados nas seções anteriores, sendo eles: a Instrução Normativa Outros Órgãos, a Portaria Outros Órgãos, a Instrução Normativa Conjunta, a Portaria Conjunta, as Resoluções Outros Órgãos Colegiados e Outros atos.

Inicia-se, assim, com a Instrução Normativa Outros Órgãos. De acordo com as análises, no período de 1992 a 2012, apenas 2 instruções normativas foram publicadas, uma no ano de 2004 e outra em 2005 (**Gráfico 75**), ambas durante o primeiro mandato do Governo Lula (PT).

Gráfico 75 - Instruções Normativas Outros Órgãos publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

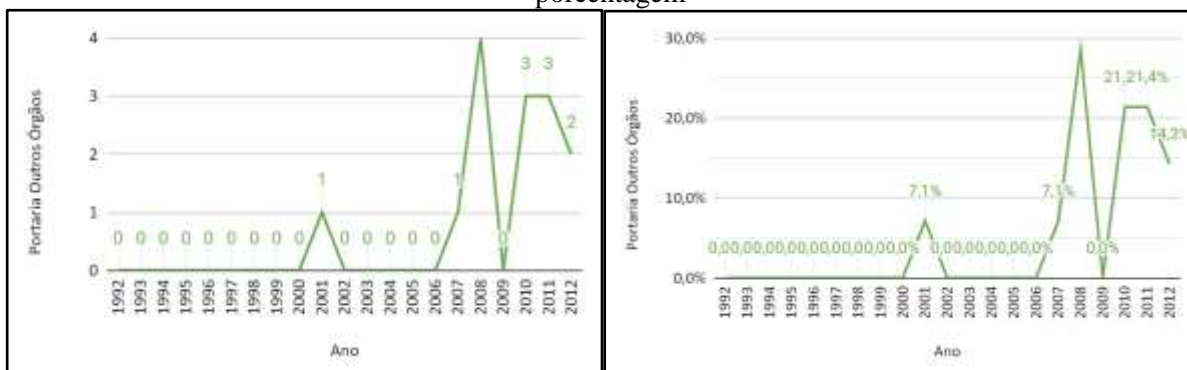
Foi possível identificar que ambas as Instruções Normativas foram elaboradas pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), logo, a agenda ambiental abrangida diz respeito à "Pesca", discorrendo, especificamente, sobre os seguintes assuntos: instituição de formulários e certificados de controle estatístico para acompanhamento das exportações e reexportações das espécies albacora bandolim (*Thunnus obesus*) e espadarte (*Xiphias gladius*), capturadas por embarcações pesquisas nacionais ou estrangeiras arrendadas, nas águas brasileiras e nas águas internacionais sob jurisdição da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT) (Instrução Normativa SEAP/PR nº 09/2004); e, a disposição de critérios e procedimentos para a formulação e aprovação de Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDMs), visando a delimitação dos parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência (Instrução Normativa SEAP/PR nº 17/2005). Vale complementar que ambas as normativas não constam revogações expressas, logo, continuam em vigor.

Analisando a Portaria Outros Órgãos, pode-se apontar que os órgãos que elaboraram portarias durante o período de análise foram os seguintes: Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Pesca e da Agricultura (MPA), Diretoria de Portos e Costas (DPC), Ministério da Saúde (MS), Secretaria do Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

É possível perceber que, no período de 1992 a 2012, foram publicados 14 atos normativos deste tipo e que estes começaram a se acentuar a partir do ano de 2007, como indicado no **Gráfico 76**, em um movimento crescente, sendo que o auge de publicações foi

atingido no ano de 2008, com 4 publicações, que representam 28,57% das publicações de Portarias Outros Órgãos.

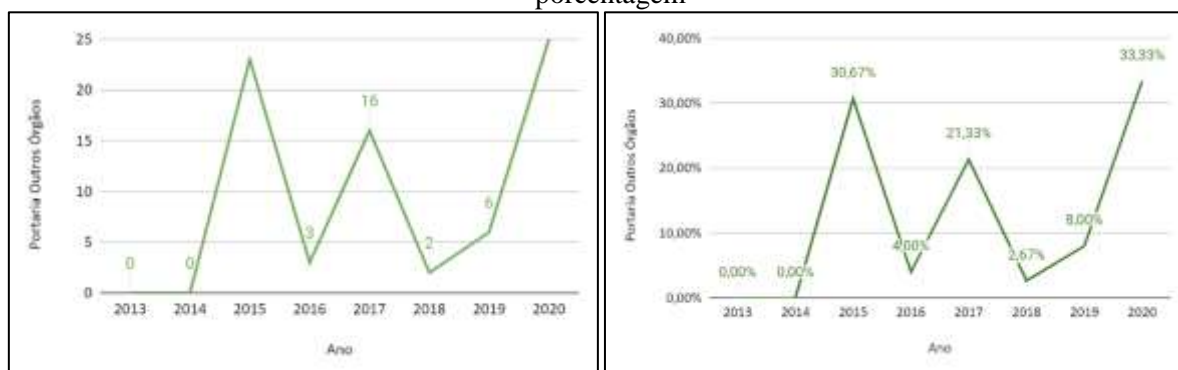
Gráfico 76 - Portarias Outros Órgãos publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

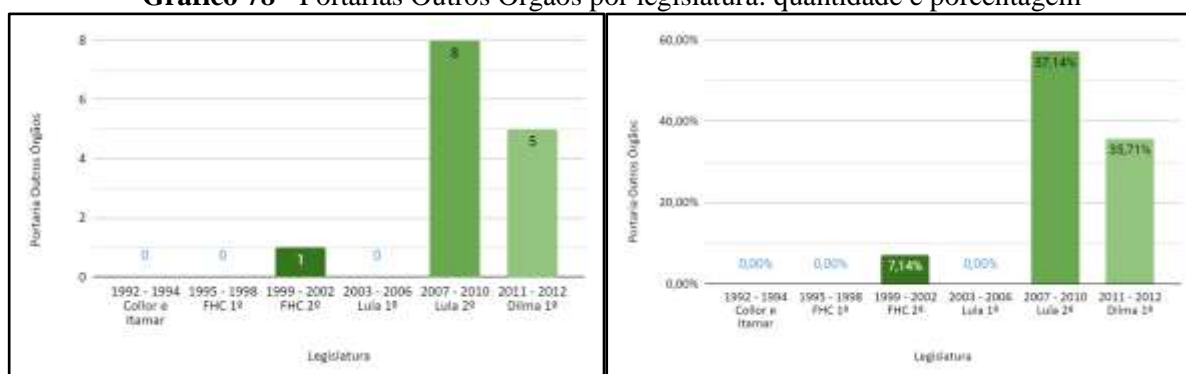
É possível perceber que as publicações de Portarias Outros Órgãos continuaram crescendo, em anos posteriores, o que se permite dizer que este tipo de ato normativo começa a ser explorado com maior assiduidade na arena ambiental a partir de 2007, sendo utilizado em maiores proporções a partir do ano de 2015, conforme pode ser observado no **Gráfico 77**.

Gráfico 77 - Portarias Outros Órgãos publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



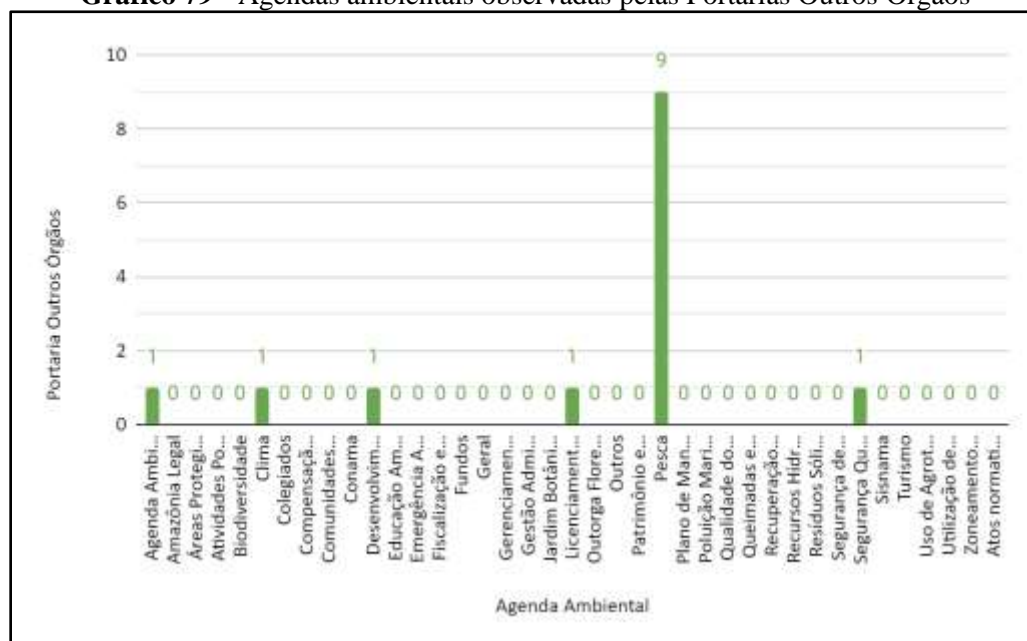
Fonte: elaboração própria, 2023.

Considerando o período de análise de 1992 a 2012 e organizando os dados a partir das legislaturas, identificou-se que este crescimento de publicações de Portarias Outros Órgãos se deu, sobretudo, no segundo mandato do presidente Lula, período em que cerca de 60% das publicações ocorreram, conforme mostra o **Gráfico 78** abaixo.

Gráfico 78 - Portarias Outros Órgãos por legislatura: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação as agendas ambientais observadas pelas Portarias Outros Órgãos (**Gráfico 79**) pode-se destacar: a “Pesca”, com 9 publicações (64,29%); a “Agenda Ambiental Urbana”, com 1 publicação (7,14%); a “Clima”, com 1 publicação (7,14%); a “Desenvolvimento Rural” (7,14%); a “Licenciamento Ambiental”, com 1 (7,14%); e, a “Segurança Química”, com 1 (7,14%).

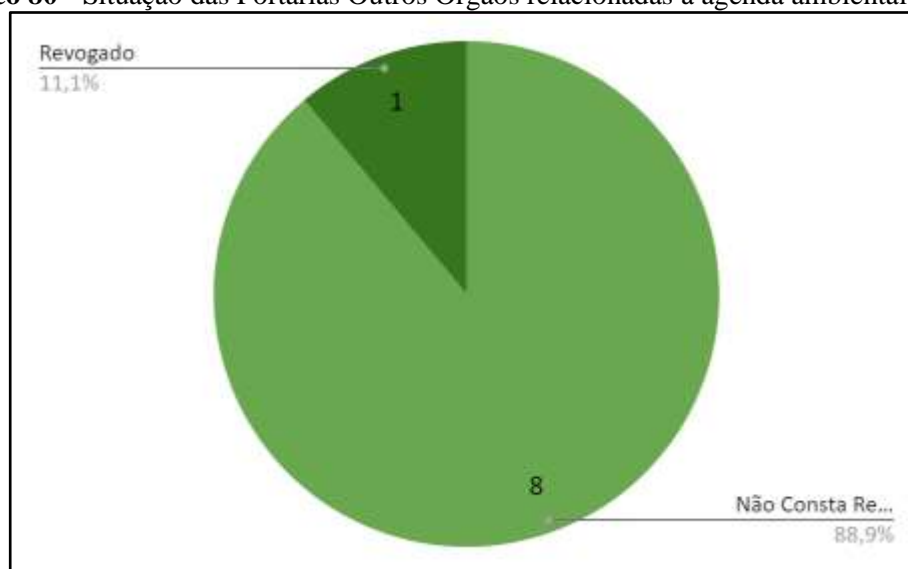
Gráfico 79 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias Outros Órgãos

Fonte: elaboração própria, 2023.

Verificando a agenda ambiental “Pesca”, os assuntos observados consistiram: regras para concessão de licenças de pesca por espécie no Estuário da Lagoa dos Patos (RS); divulgação de Lista dos Processos Deferidos para fins de concessão de Permissão Provisória de Pesca para captura de polvo (*Octopus spp*) com o uso de armadilhas do tipo potes abertos, no litoral Norte/Nordeste; autorização de cessão de uso gratuito por vinte anos para os bens objeto

de autorizações (áreas aquícolas) a pessoas especificadas na portaria; autorização de contrato que estabeleça os parâmetros de cessão de uso na modalidade de área aquícola de espaço físico em águas públicas de domínio da União; suspensão por tempo determinado de permissões de pesca de determinadas embarcações; estabelecimento de que as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, elaborados com base nos melhores dados científicos existentes devem ser editadas por meio do ato conjunto dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente; aprovação do regimento interno do comitê gestor dos parques aquícolas do açude público Padre Cícero; alteração das Normas da Autoridade Marítima para Embarcações Empregadas na Navegação Interior; e, tratamento administrativo das importações e exportações e o regime especial de *drawback*. Das 9 portarias relativas à agenda pesca, apenas 1 (11,11%) foi revogada, que dizia respeito ao regimento interno do comitê gestor dos parques aquícolas do açude público Padre Cícero (**Gráfico 80**).

Gráfico 80 - Situação das Portarias Outros Órgãos relacionadas à agenda ambiental “Pesca”



Fonte: elaboração própria, 2023.

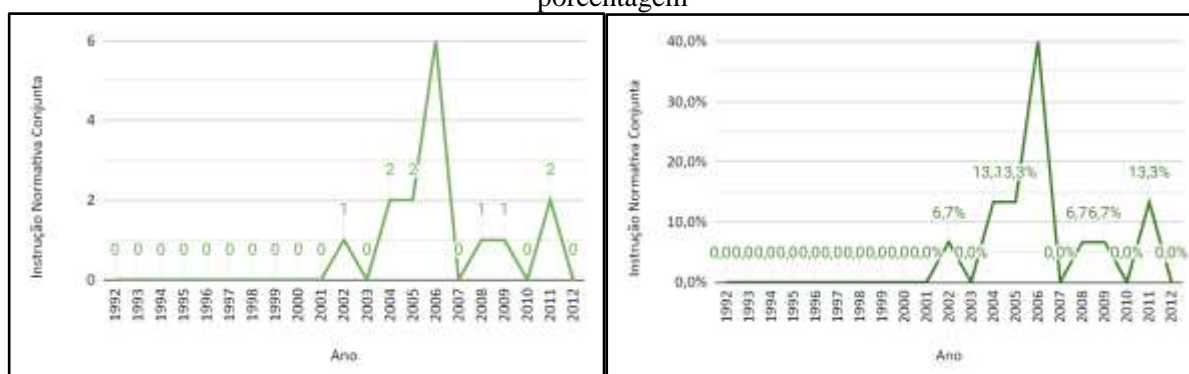
Sobre a agenda “Agenda Ambiental Urbana”, pode-se mencionar que esta consistia na aprovação de Requisitos de Avaliação da Conformidade da Potência Sonora de Produtos Eletrodomésticos. Já a agenda “Clima” discorreu sobre a instituição da Comissão Gestora e o Comitê Executivo do Plano Setorial da Saúde de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas; e a agenda “Desenvolvimento Rural” tratou das normas operacionais de viabilização de execução do PRONAF Floresta. Por fim, as agendas “Licenciamento Ambiental” e “Segurança Química” discorreram, respectivamente, sobre o estabelecimento de Normas Técnicas e Administrativas necessárias à regulamentação do Sistema de Licenciamento

Ambiental e sobre a alteração do padrão Amônia Total que podem ser lançados nos corpos d'água. Vale complementar que todas estas Portarias Outros Órgãos continuam em vigor até os dias atuais, não constando nenhuma revogação expressa.

Outra ferramenta de atenção analisada foi a Instrução Normativa Conjunta. Em uma observação mais atenta, notou-se que as ações conjuntas deram-se pelos seguintes órgãos: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Durante o período de análise, identificou-se a publicação de 15 Instruções Normativas Conjuntas, que começaram a se acentuar a partir do ano de 2002, ganhando maior força a partir do ano de 2004, cujo ápice foi atingido no ano de 2006, com a publicação de 6 instruções, representando 60% das publicações, conforme mostra o **Gráfico 81**.

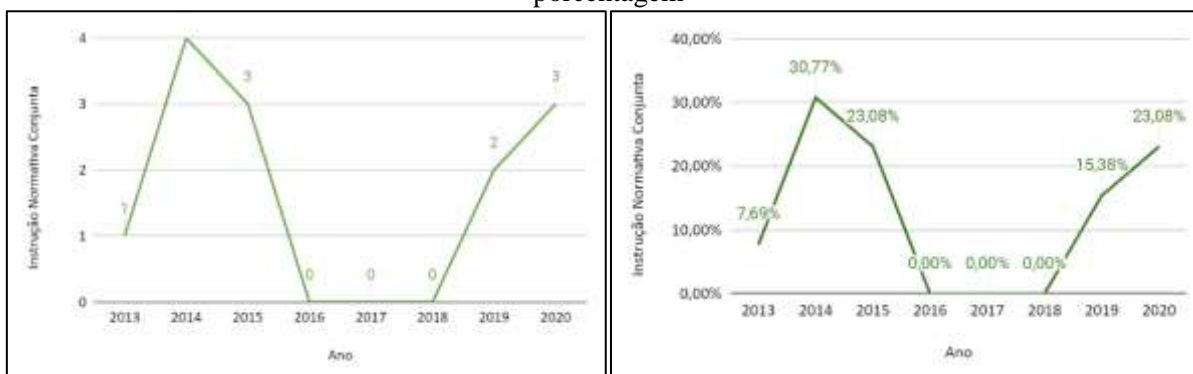
Gráfico 81 - Instruções Normativas Conjuntas publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Ao se ponderar sobre as publicações de Instruções Normativas Conjuntas desde o ano de 2013 a 2020, é possível identificar que este tipo de ato normativo continuou sendo utilizado pelos governos posteriores, no setor ambiental, como mostra o **Gráfico 82**, entretanto, o pico de publicações manteve-se no período do primeiro gráfico, ou seja, no ano de 2006, durante o primeiro mandato do Governo Lula.

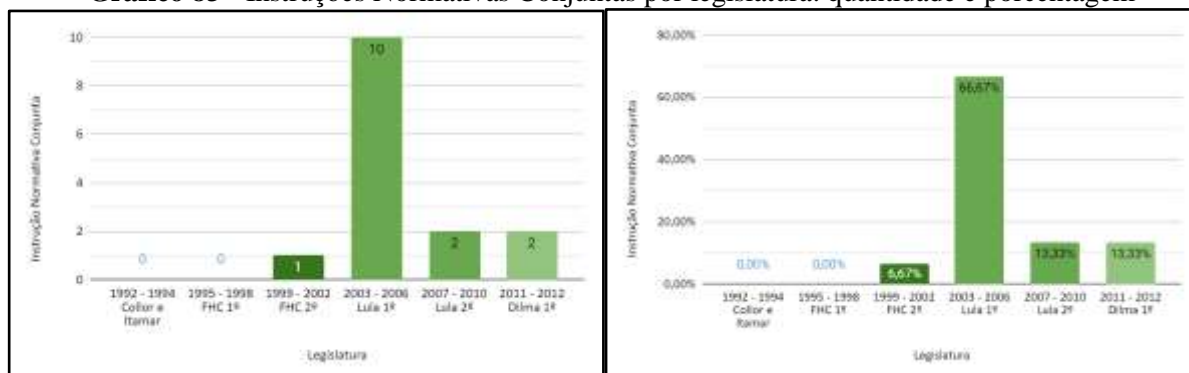
Gráfico 82 - Instruções Normativas Conjuntas publicadas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

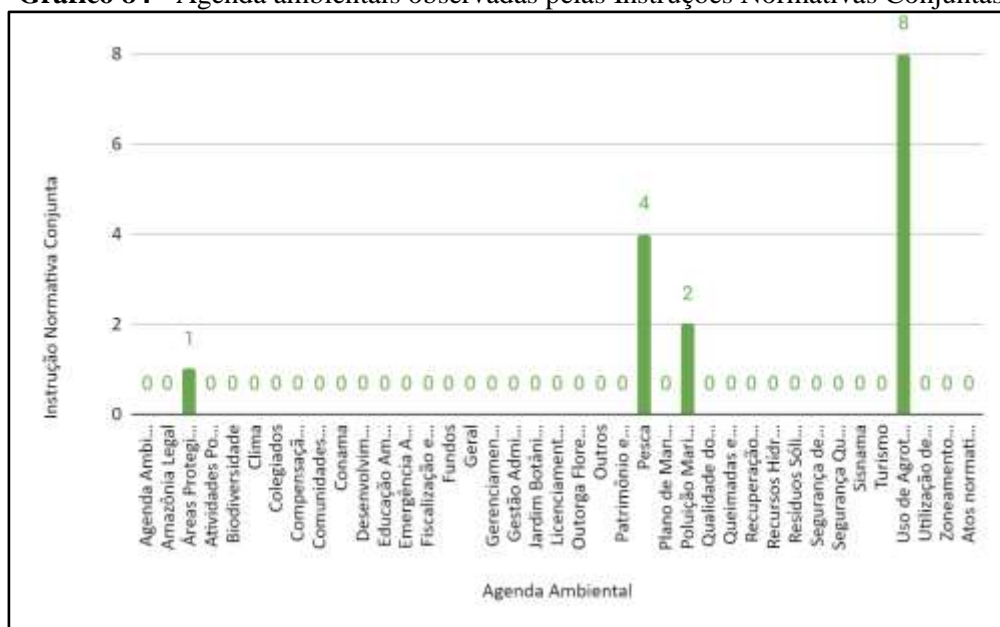
Considerando as legislaturas, pode-se afirmar que o período de maior publicação de Instruções Normativas Conjuntas relativas ao setor ambiental foi durante o primeiro mandato do Governo Lula (PT), com 10 publicações, representando 66,67% das publicações. Ao considerar ambos os governos do citado presidente, as publicações chegam a atingir 80% do total destes atos normativos (**Gráfico 83**).

Gráfico 83 - Instruções Normativas Conjuntas por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

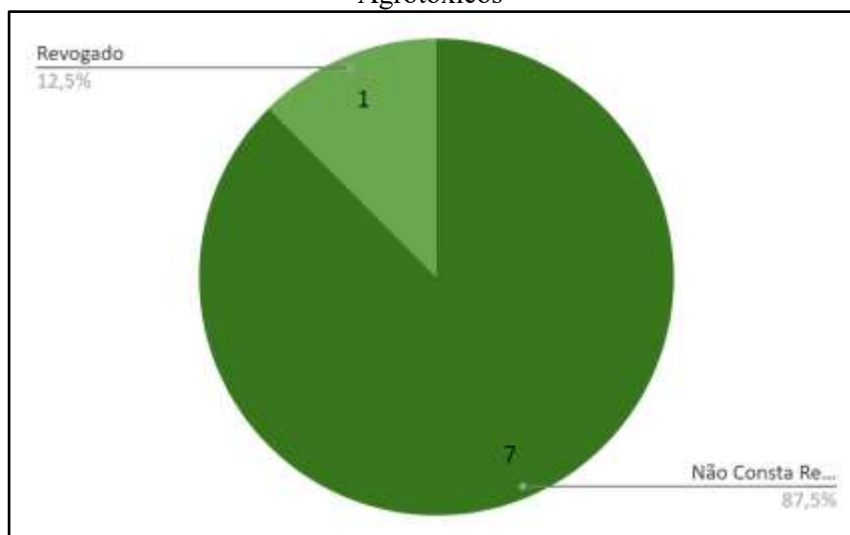
Com relação as agendas ambientais observadas por estas Instruções Normativas Conjuntas, temos, em primeiro lugar, a publicação de 8 instruções normativas (53,33%) sobre “Uso de Agrotóxicos”, 4 publicações (26,67%) sobre “Pesca”, 2 (13,33%) sobre “Poluição Marinha” e 1 (6,67%) sobre “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, conforme indica o **Gráfico 84**.

Gráfico 84 - Agenda ambientais observadas pelas Instruções Normativas Conjuntas

Fonte: elaboração própria, 2023.

Os assuntos tratados na agenda “Uso de Agrotóxicos” disseram respeito a proibição do uso do Brometo de Metila para e expurgos em cereais e grãos armazenados e no tratamento pós-colheita das culturas de abacate, abacaxi, amêndoas, ameixa, avelã, castanha, castanha-decaju, castanha-do-pará, café, copra, citrus, damasco, maçã, mamão, manga, marmelo, melancia, melão, morango, nectarina, nozes, pera, pêsego e uva; estabelecimento de procedimentos para efeito das avaliações preliminares e de obtenção do Registro Especial Temporário (RET) para produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins; estabelecimento de procedimentos a serem adotados para efeitos de registro de produtos bioquímicos que se caracterizam como produtos técnicos, agrotóxicos e afins; exigência de apresentação de requerimento de registro para registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins; estabelecimento de procedimentos a serem adotados para efeito de registro de Agentes Biológicos de Controle; estabelecimento de procedimentos conjuntos para fins de reavaliação agrônômica ou toxicológica ou ambiental dos agrotóxicos e afins; e, estabelecimento de procedimentos a serem adotados para efeito de registro de produtos semioquímicos que se caracterizam como produtos técnicos, agrotóxicos ou afins. Destas Instruções Normativas, apenas 1 sofreu revogação (12,50%), enquanto 7 (87,50%) continuaram em vigor, não constando nos registros nenhuma revogação expressa (**Gráfico 85**).

Gráfico 85 - Situação das Instruções Normativas Conjuntas relativas à agenda ambiental “Uso de Agrotóxicos”



Fonte: elaboração própria, 2023.

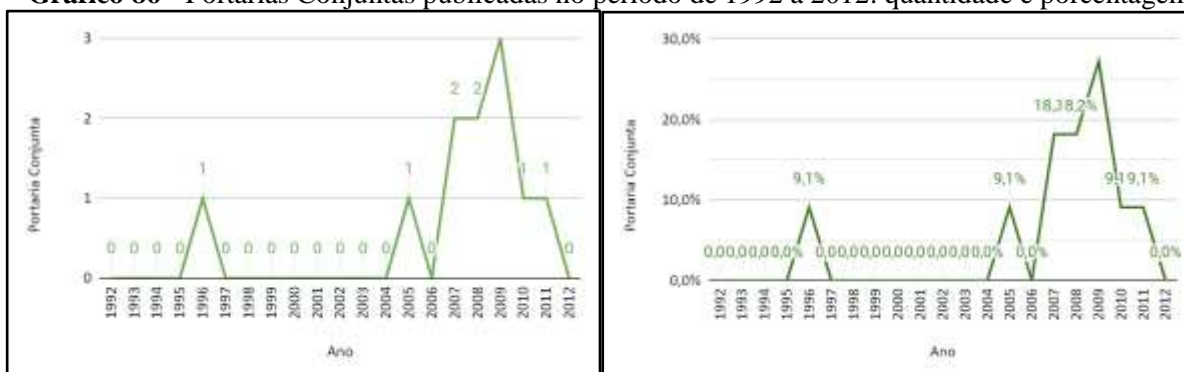
Com relação a agenda “Pesca”, pode-se afirmar que todas as Instruções Normativas Conjuntas continuam em vigor e dizem respeito aos seguintes assuntos: estabelecimento de critérios técnicos, padrões de uso e procedimentos administrativos a atividade de pesca no estuário de Lagoa dos Patos (RS) e nas Lagoas Mirim e Mangueira (RS), incluindo lagoas marginais, banhados e afluentes nas duas últimas lagoas citadas; e, estabelecimento de diretrizes para a elaboração e condução do Programa Nacional de Observadores de Bordo da Frota Pesqueira (PROBORDO), bem como procedimentos para a atuação dos observadores de bordo nas embarcações de pesquisa integrantes do PROBORDO.

No que diz respeito às duas últimas agendas – “Poluição Marinha” e “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” –, a primeira discorreu sobre o estabelecimento de áreas de período de restrição periódica para as atividades de exploração e produção de óleo e gás, incluindo as etapas de levantamentos de dados sísmicos, perfuração de poços petrolíferos, instalação ou lançamento de dutos para escoamento de óleo, gás e água de produção, instalação de unidade de rebombeio de óleo, gás e água de produção e sondagens geotécnicas marinhas, em áreas prioritárias para a conservação de tartarugas marinhas na costa brasileira e sobre o estabelecimento de áreas de restrição permanente e periódicas para atividades de aquisição de dados sísmicos de exploração de petróleo e gás em áreas prioritárias para a conservação de mamíferos aquáticos na costa brasileira. Já a segunda, discorreu sobre a aprovação de normas técnicas para a obtenção de produtos orgânicos oriundos do extrativismo sustentável orgânico. Vale acrescentar que estas Instruções Normativas continuam em vigor até o presente momento.

As análises relativas à Portaria Conjunta, considerando o período de 1992 a 2012, identificaram que tal instrumento foi elaborado a partir da parceria dos seguintes órgãos: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Planejamento, das Cidades, da Ciência e da Tecnologia (SEMAC), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

De 1992 a 2012, foi constatada a publicação de 11 Portarias Conjuntas e que estas começaram a ser produzidas com maior constância e frequência a partir do ano de 2005, crescendo a cada ano e atingindo seu ápice no ano de 2009, conforme indicado no **Gráfico 86**.

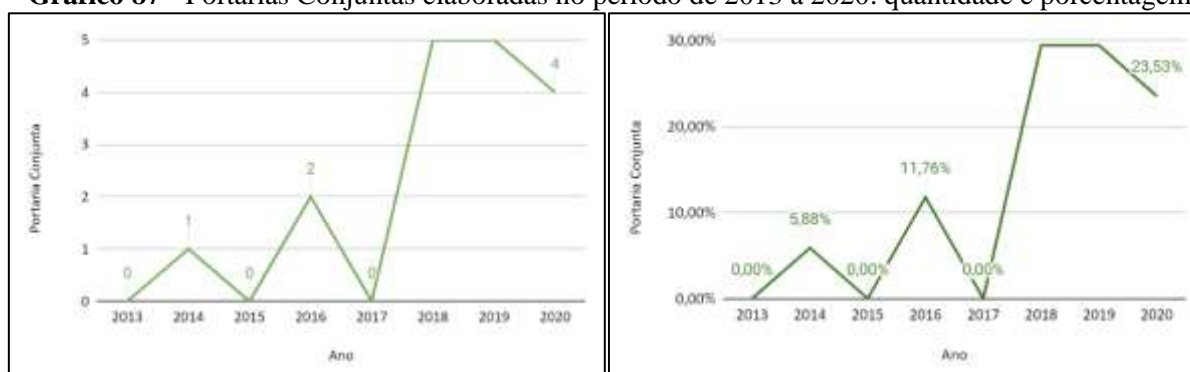
Gráfico 86 - Portarias Conjuntas publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

Já lançando luz sobre o período de 2013 até 2020, identificou-se que após o ano de 2012, as Portarias Conjuntas continuaram sendo utilizadas pelos órgãos ambientais, crescendo cada ano mais, atingindo um novo ápice nos anos de 2018 e 2019 (**Gráfico 87**).

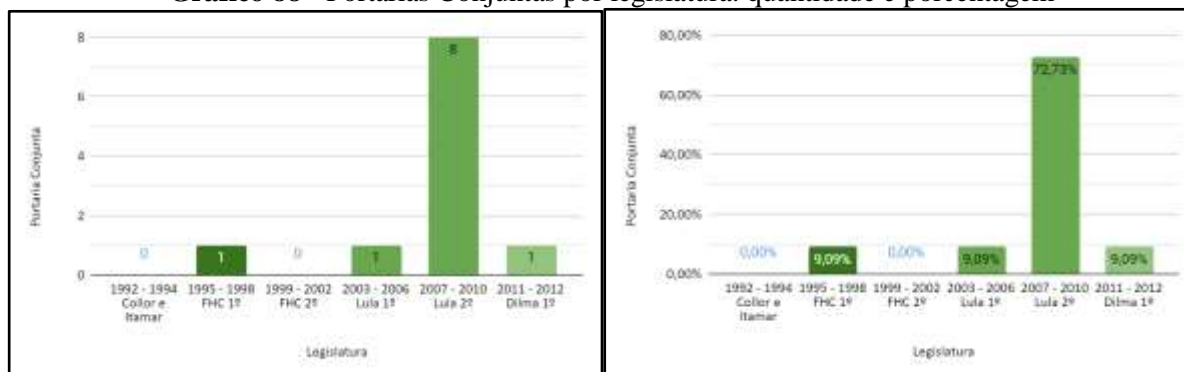
Gráfico 87 - Portarias Conjuntas elaboradas no período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

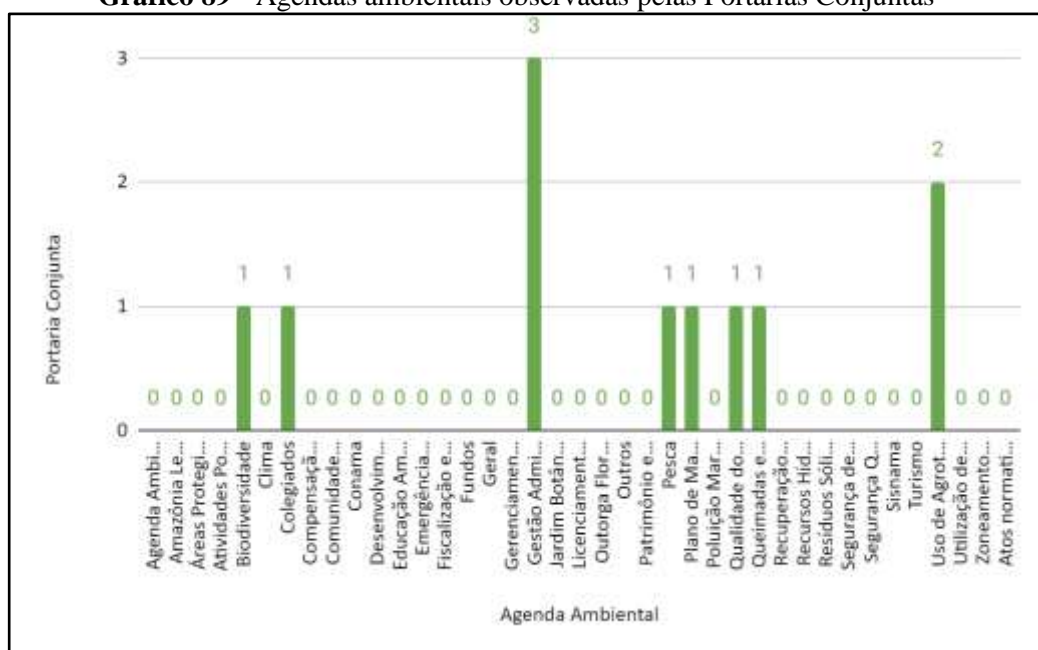
Analisando as Portarias Conjuntas, considerando as legislaturas de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foi possível identificar que grande parte deste tipo de ato foi publicado durante o segundo mandato do Governo Lula (PT), com 8 publicações, representando 72,73% das publicações. Somadas, as Portarias Conjuntas publicadas entre o primeiro e segundo mandato do presidente Lula chegam a atingir 81,82%, conforme mostra o **Gráfico 88**.

Gráfico 88 - Portarias Conjuntas por legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: elaboração própria, 2023.

As agendas ambientais observadas através das Portarias Conjuntas, no período de 1992 a 2012, foram: “Gestão Administrativa do Órgão”, com 3 publicações (27,27%); “Uso de Agrotóxicos”, com 2 publicações (18,18%); “Biodiversidade”, com 1 publicação (9,09%); “Colegiados”, com 1 (9,09%); “Pesca”, com 1 (9,09%); “Plano de Manejo”, com 1 (9,09%); “Qualidade do Ar”, com 1 (9,09%); e, “Queimadas e Combate ao Desmatamento”, com 1 (9,09%) (**Gráfico 89**).

Gráfico 89 - Agendas ambientais observadas pelas Portarias Conjuntas

Fonte: elaboração própria, 2023.

Com relação a agenda ambiental “Gestão Administrativa do Órgão”, as Portarias emitidas foram do IBAMA em conjunto com o IAP, ou com o ICMBio, sendo que os assuntos discutidos consistiram nos seguintes: instituição da coordenação da Conferência Nacional do Meio Ambiente; disposição sobre a Constituição da PFE/IBAMA/ICMBio; e, criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional, de caráter consultivo, tendo como objetivo central formular proposta de adequação das estruturas regimentais. As três Portarias Conjuntas continuam em vigor, não constando nos registros nenhuma revogação expressa.

Considerando a agenda “Uso de Agrotóxicos”, ambas as portarias foram revogadas e diziam respeito ao estabelecimento de que os estudos físico-químicos, toxicológicos e ecotoxicológicos que subsidiassem a avaliação de produtos agrotóxicos pelo IBAMA deveriam ser realizados em laboratórios monitorados de acordo com os princípios das Boas Práticas de Laboratórios (BPL).

A portaria relativa à agenda “Biodiversidade” continua em vigor e diz respeito à aplicação de determinados instrumentos de implementação da Política Nacional da Biodiversidade voltados para a conservação e recuperação de espécies ameaçadas de extinção. Já a portaria pertencente à agenda “Colegiados” também continua em vigor e discorre sobre a criação, no âmbito do IBAMA, do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF).

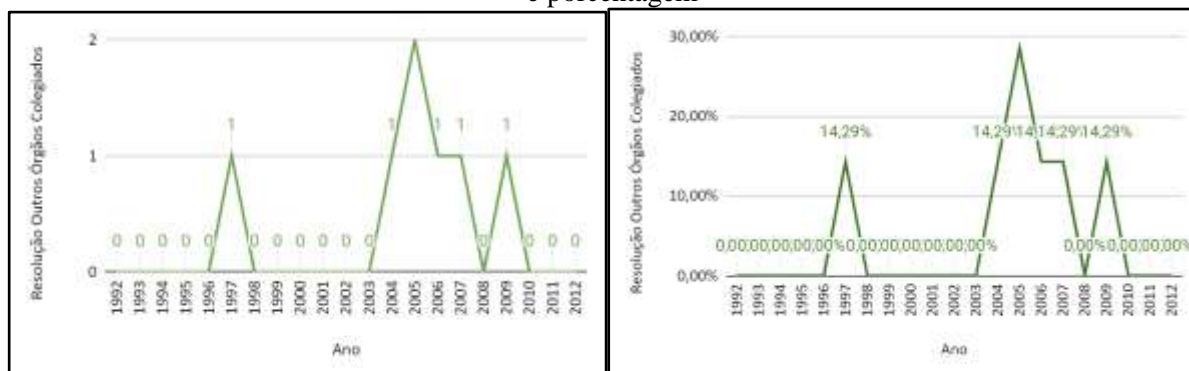
No que diz respeito às agendas “Pesca” e “Plano de Manejo”, as portarias publicadas diziam respeito, respectivamente, aos seguintes assuntos: criação de Grupo Técnico de Trabalho, com o objetivo discutir e elaborar propostas para a gestão da pesca de emalhar, nas

águas jurisdicionais brasileiras e, constituição de comissão de avaliação e auditoria com a finalidade de assessorar as presidências do IBAMA e da FUNAI no acompanhamento da execução do Plano de Manejo Florestal da terra indígena xikrin do catete. Ambas as portarias continuam válidas até o momento.

Por fim, as Portarias Conjuntas relativas às agendas “Qualidade do Ar” e “Queimadas e Combate ao Desmatamento” continuam em vigor, não constando nenhuma revogação expressa e discorrem a respeito dos seguintes assuntos, respectivamente: instituição de classificação única decorrente da União dos indicadores ambientais que compõem a nota verde do IBAMA, metodologia utilizada para a classificação dos automóveis em relação a níveis de poluentes, decorrente PROCONVE, com os indicadores de eficiência energética do Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV) do INMETRO; e, proibição da queima controlada em determinado território do Mato Grosso do Sul (MS).

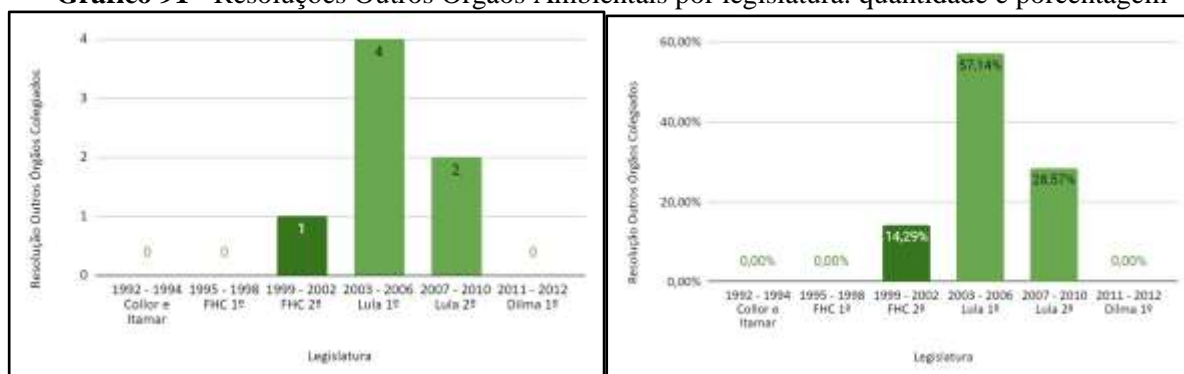
No que se refere às Resoluções Outros Órgãos Colegiados, foi encontrada a publicação de 7 Resoluções, nos anos de 1997, 2004 a 2007 e em 2009 (**Gráfico 90**), pelas seguintes organizações: Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO); Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM); e, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Gráfico 90 - Resoluções Outros Órgãos Colegiados publicadas no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



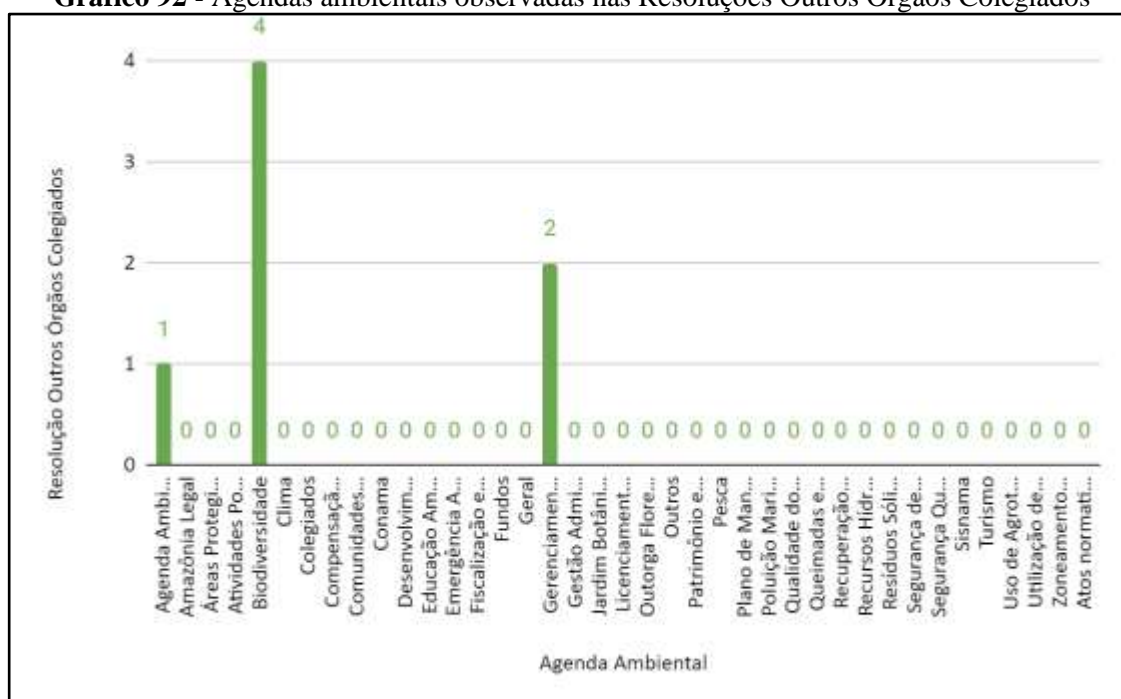
Fonte: elaboração própria, 2023.

Considerando as legislaturas de 1992 a 2012, pode-se afirmar que 1 resolução (14,29%) foi publicada durante o primeiro mandato do Governo FHC e que as demais nos dois Governos Lula, sendo 4 (57,14%) no primeiro mandato, que vai de 2003 a 2006 e 2 (28,57%) no segundo mandato (que abarca o período de 2007 a 2010), totalizando 85,71% das publicações (**Gráfico 91**).

Gráfico 91 - Resoluções Outros Órgãos Ambientais por legislatura: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

As agendas ambientais tratadas por estes órgãos foram: “Biodiversidade”, com 4 publicações (57,14%); “Gerenciamento Costeiro”, com 2 (28,57%); e, “Agenda Ambiental Urbana”, com 1 publicação (14,29%), conforme pode ser observado no **Gráfico 92**.

Gráfico 92 - Agendas ambientais observadas nas Resoluções Outros Órgãos Colegiados

Fonte: elaboração própria, 2023.

No que se refere a agenda ambiental “Biodiversidade”, os assuntos tratados pelas Resoluções Outros Órgãos Colegiados consistiram: na disposição sobre utilização de diretrizes para incorporação de aspectos da diversidade biológica na legislação ou nos processos de Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica; na disposição sobre a adoção do Programa de Trabalho para Áreas Áridas e Subúmidas da Convenção sobre Diversidade Biológica; na disposição sobre Metas Nacionais para a Biodiversidade; e, na

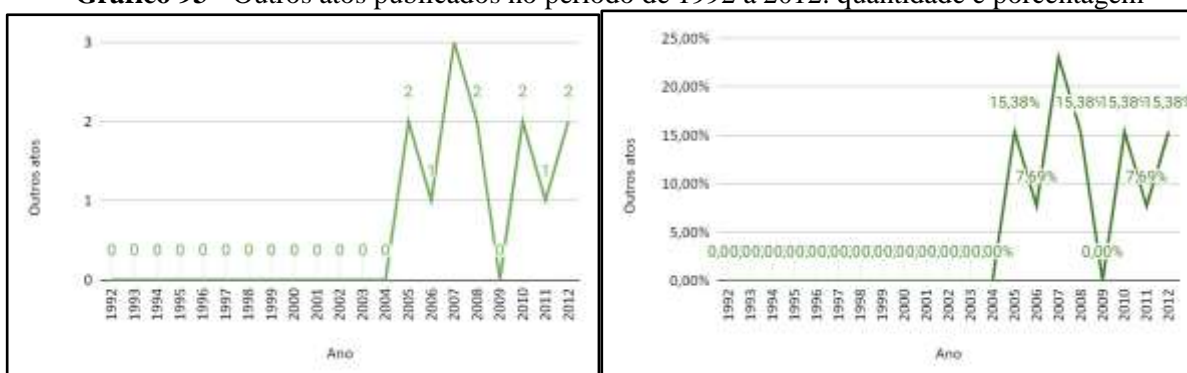
disposição sobre ecossistemas mais vulneráveis às mudanças climáticas, ações e medidas para sua proteção. De acordo com o Painel de Legislação Ambiental, todas estas resoluções continuam em vigência até os dias atuais.

Com relação a agenda “Gerenciamento Costeiro”, discorreu-se sobre a aprovação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II) e a aprovação da nova versão do Regimento da CIRM, enquanto que na agenda denominada “Agenda Ambiental Urbana”, dispôs-se sobre o Regulamento Técnico para o gerenciamento de resíduos de serviço da saúde. Vale complementar que todas as Resoluções Outros Órgãos Colegiados continuam em vigor até o momento, visto que não consta nenhuma revogação expressa.

Por fim, foi analisado o instrumento de atenção denominado “Outros atos”, que consiste, especificamente, em Recomendações, Deliberações ou Normas de Execução emitidas pelos seguintes atores: Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU), Conselho Nacional da Biodiversidade (CONABIO), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

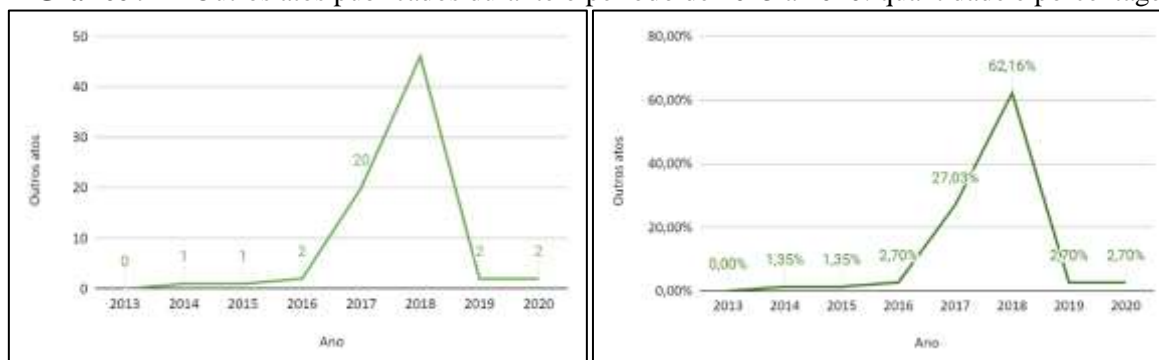
Identificou-se, a partir das análises, que durante o período de 1992 a 2012, foram elaborados um total de 13 “Outros atos”, com a publicação de atos normativos menores, como recomendações, deliberações e normas de execução. Pode-se afirmar, ainda, que estes só começaram a ser elaborados a partir do ano de 2004, durante o primeiro mandato do presidente Lula (PT), como pode ser observado no **Gráfico 93**.

Gráfico 93 - Outros atos publicados no período de 1992 a 2012: quantidade e porcentagem



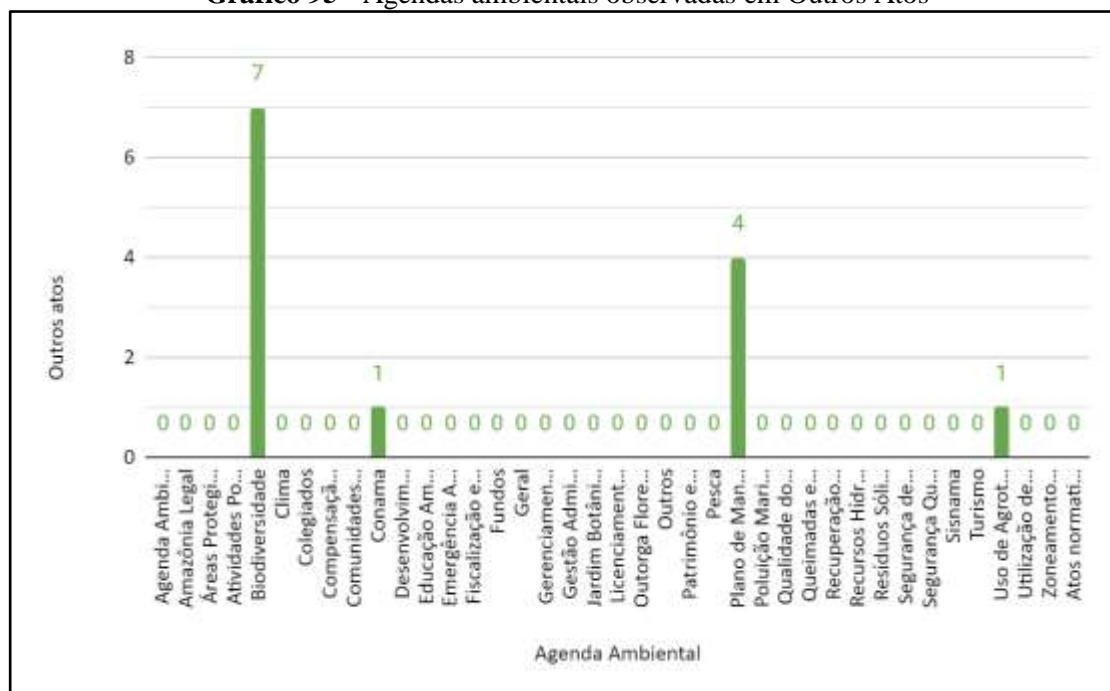
Fonte: elaboração própria, 2023.

Ao extrapolar o período de análise e considerar até o ano de 2020, conseguiu-se identificar, a partir do **Gráfico 94**, que outros atos normativos menores começaram a ser utilizados com mais frequência no setor ambiental, de maneira crescente, a partir de 2004 e que atingiram seu ápice no ano de 2018, com 46 publicações (52,87%).

Gráfico 94 - Outros atos publicados durante o período de 2013 a 2020: quantidade e porcentagem

Fonte: elaboração própria, 2023.

Considerando o período de 1992 a 2012, pode-se afirmar que os “Outros atos” trataram sobre as seguintes agendas ambientais: “Biodiversidade”, com 7 publicações (53,85%); “Plano de Manejo”, com 4 (30,77%); “Conama”, com 1 publicação (7,69%); e, “Uso de Agrotóxicos”, com 1 (7,69%) (**Gráfico 95**).

Gráfico 95 - Agendas ambientais observadas em Outros Atos

Fonte: elaboração própria, 2023.

Na agenda “Biodiversidade”, os assuntos abordados consistiram em: disposições para o reconhecimento de apicuns e salgados como parte integrante do integrante do ecossistema manguezal; disposições para a aprovação da metodologia para revisão das Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira; disposição sobre a tutela jurídica das Zonas Úmidas; disposição sobre a necessidade

de elaboração da Lei do Pantanal a fim de nortear o desenvolvimento da região e garantir a integridade de processos eco-hidrológicos na Bacia do Alto Paraguai; disposição sobre a necessidade de manutenção do ecossistema manguezal em toda sua extensão como área de Preservação Permanente no Código Florestal Brasileiro; disposições sobre o planejamento dos usos dos recursos naturais na Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai; e, disposição sobre critérios para designação de Sítios de Ramsar e áreas protegidas a serem indicadas como potenciais Sítios de Importância Internacional. É possível complementar que 85,71% destes atos relativos à agenda “Biodiversidade” são Recomendações da CNZU e 14,29% consistem em Deliberações da CONABIO e, ainda, que todos estes atos continuam em vigor.

Com relação a agenda “Plano de Manejo”, os atos publicados com esta temática consistiram em Normas de Execução IBAMA e observaram as seguintes temáticas: instituição de metodologia e do modelo de relatório de vistoria com vistas a subsidiar a análise dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS); instituição do Manual Simplificado para Análise do Plano de Manejo Florestal Madeireiro na Amazônia, também com a finalidade de subsidiar a análise dos PMFS; instituição de Diretrizes Técnicas para Elaboração dos PMFS; e, ajustes ao Manual de análise do Plano de Manejo Florestal na Amazônia. Assim como os atos anteriormente citados, estes continuam em vigor, não constando até o momento nenhuma revogação expressa.

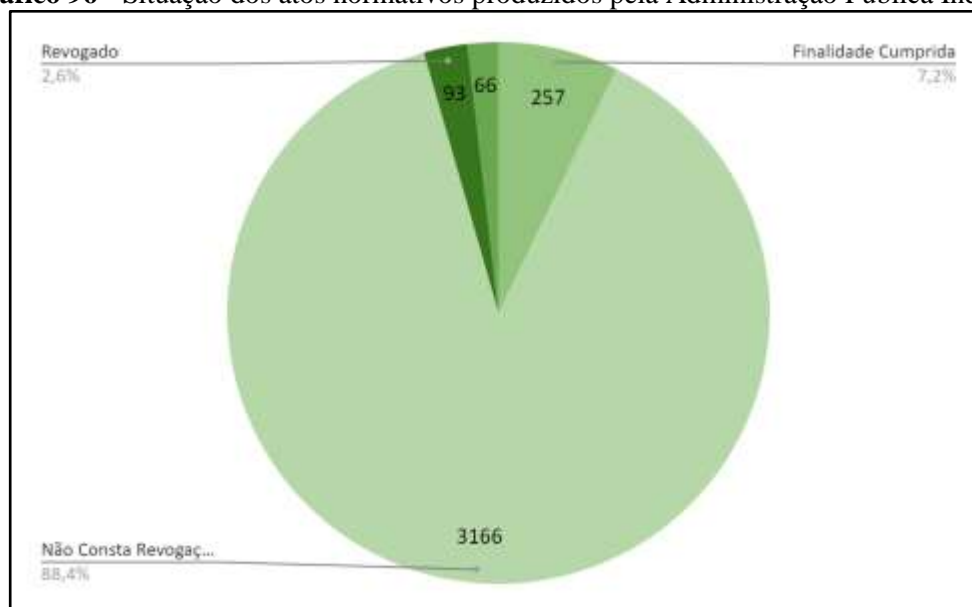
No que diz respeito a agenda denominada “Conama”, esta consistiu em uma Recomendação publicada pelo CONAMA, que versou sobre determinadas recomendações aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para a implementação da Agenda Nacional do Meio Ambiente. É importante complementar que esta recomendação, elaborada em 2008, continua em vigor, de acordo com o disposto no Painel de Legislação Ambiental.

Finalmente, com relação a agenda “Uso de Agrotóxicos”, pode-se dizer que este ato consistiu em uma Norma de Execução IBAMA, publicada em 2007, com a finalidade de instituir as obrigações, exigências e respectivos procedimentos técnico-administrativos para apresentação de requerimento de avaliação ambiental e manutenção de registro e da classificação do Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA). Assim como os outros atos, esta Norma de Execução continua em vigor, sem constar nos registros do Painel de Legislação Ambiental, nenhum tipo de revogação expressa.

Diante das análises, pôde-se perceber a importância de outros órgãos ambientais (como o JBRJ, a SEAP/PR, o INMETRO, a ANVISA, o IAP e o CONABIO) que não o IBAMA e o ICMBio, de fato, a partir do governo do presidente Lula (PT), visto que, na maior parte dos

casos analisados nesta seção, os atos normativos começaram a ser produzidos durante o seu mandato e foram sofrendo alterações para seu aprimoramento, abrangência e aprofundamento nos anos posteriores, até alcançar uma constância de produções e serem utilizados até os dias atuais. As análises mostraram, ainda, que as agendas ambientais priorizadas por estes órgãos foram, majoritariamente: “Pesca”, “Biodiversidade” e “Uso de Agrotóxicos”. Ao realizar uma reflexão sobre a Administração Pública Indireta Ambiental foi possível identificar a predominância da preocupação com a agenda ambiental “Biodiversidade”, seguida das agendas “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação” e, ainda, da agenda da “Pesca”. Com relação ao período em que a agenda ambiental ficou em maior evidência, pode-se destacar o Governo do presidente Lula (PT), pois, de acordo com as análises por tipo de ato normativo e das análises comparadas entre os atos, foi possível perceber o início e o crescimento de várias pautas ambientais e atuação dos órgãos. No que se refere à situação dos atos normativos relativos à Administração Pública Indireta, é possível identificar, a partir do **Gráfico 96**, a continuidade das políticas elaboradas, visto que cerca de 88% delas continuam em vigor, enquanto cerca de 7% tiveram a sua finalidade cumprida e apenas cerca de 2,5% sofreram algum tipo de revogação.

Gráfico 96 - Situação dos atos normativos produzidos pela Administração Pública Indireta

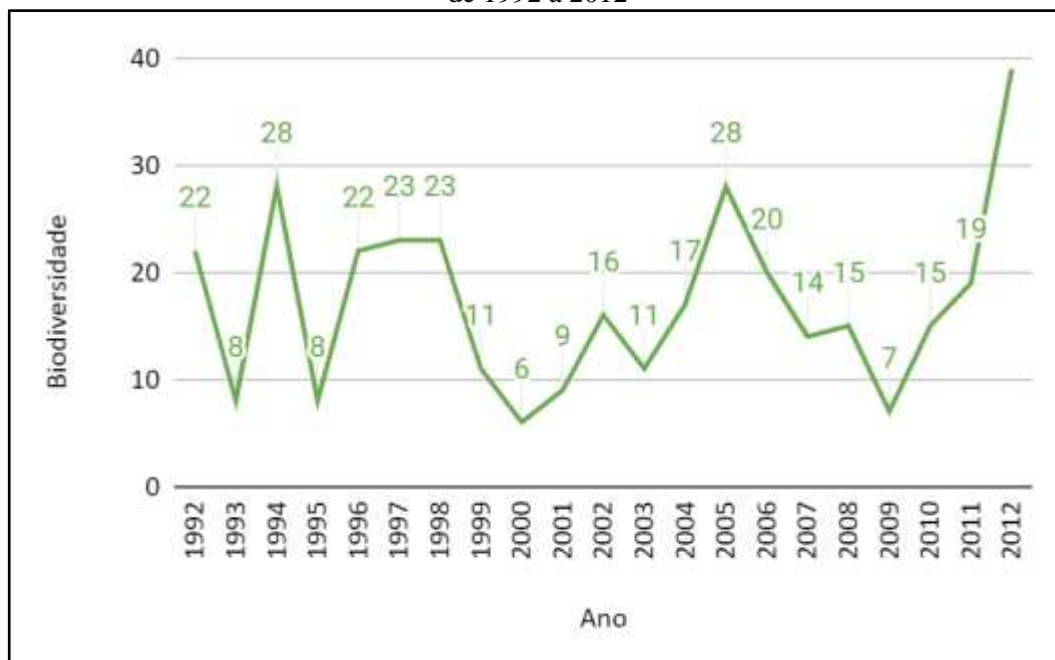


Fonte: elaboração própria, 2023.

Conclui-se, ao se comparar a produção normativa sobre a temática ambiental no Brasil dos três atores – Poder Executivo, Poder Legislativo e Administração Pública Indireta –, que a agenda ambiental comumente priorizada por estes, no período de 1992 a 2012, foi a da “Biodiversidade”, que apesar de não se destacar em quantidade de publicações, visto que a

agenda que ocupa esta posição é a da “Pesca”, se destaca por estar em evidência em grande parte dos atos normativos analisados. Em uma análise longitudinal desta agenda, conseguiu-se observar que a produção de normativas relativas a esta agenda se mantém em constante observância em todo o período de análise, como indica o **Gráfico 97**.

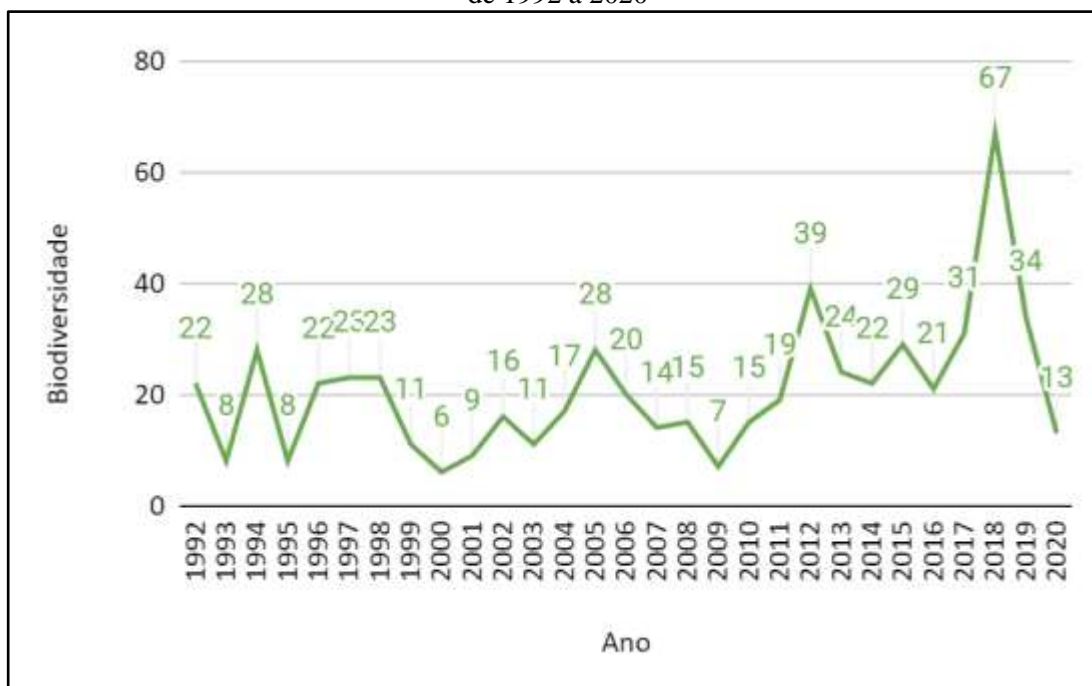
Gráfico 97 - Produções de atos normativos relativos à agenda ambiental “Biodiversidade”, no período de 1992 a 2012



Fonte: elaboração própria, 2023.

Extrapolando o período de análise, considerando o período de 1992 a 2020 (**Gráfico 98**), foi possível perceber que, a partir de 2009, dois anos após a criação do ICMBio, órgão responsável pela elaboração de políticas públicas relativas ao SNUC e, ainda, a Biodiversidade, a observância a esta agenda começou a aumentar de maneira crescente, o que demonstra a importância da criação de uma organização que privilegiasse esta agenda ambiental.

Gráfico 98 - Produções de atos normativos relativos à agenda ambiental “Biodiversidade”, no período de 1992 a 2020



Fonte: elaboração própria, 2023.

Ainda, pode-se complementar que a agenda ambiental brasileira caminhou em maior grau durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), período em que se notou o fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente, bem como o aparecimento e crescimento de outros órgãos ambientais menores integrantes da administração pública indireta. Por fim, chama-se a atenção para a questão do “período de vida” dos atos normativos. A partir das análises, percebeu-se que o setor que mais é alvo de descontinuidades das decisões relativas à agenda ambiental é o Poder Executivo, visto que este recebeu a revogação de quase 30% de toda a sua produção, contra 2,5% da Administração Indireta e 1,5% do Poder Legislativo. Também, ainda com relação a questão da continuidade, pode-se acrescentar que as decisões do Executivo que continuaram em vigor foram cerca de 54% de toda a produção do período, em oposição a 88% da Administração Indireta e 98,5% do Poder Legislativo.

5.4 Considerações finais do capítulo

Apesar de conceder informações interessantes e pertinentes a respeito da questão ambiental no Brasil, somente a apresentação dos resultados da pesquisa, obtidos através da aplicação da metodologia, não ajuda a entender, de maneira ampla, o porquê de a atenção

governamental ter residido, pelo menos durante o período analisado, na agenda ambiental da “Biodiversidade”.

A resposta a esta pergunta pode ser obtida, então, através de uma análise qualitativa que concilie os dados obtidos com o contexto histórico brasileiro. Assim, a partir de buscas mais direcionadas a respeito da “Biodiversidade”, verificou-se que esta começou a ganhar força no cenário nacional a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no ano de 1992 (Eco-92).

Como visto anteriormente, com o propósito de assegurar os compromissos assumidos durante a Eco-92, os países participantes da Conferência elaboraram uma agenda de trabalho para o século que viria a ser denominada de “Agenda 21”. Através desta, as nações buscaram identificar os problemas ambientais e econômicos prioritários, os recursos e meios para enfrentá-los, bem como estabelecer metas para as próximas décadas, tudo isso com vistas a concentrar os esforços nas áreas-chave, evitando dispersão, desperdício e ações contraproducentes (CONFERÊNCIA, 1995).

Desta forma, a Agenda 21 foi dividida em quatro seções – (I) Dimensões Sociais e Econômicas; (II) Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento; (III) Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais; e, (IV) Meios de Implementação –, sendo a segunda destinada a discussão das questões ambientais. Nesta seção, as nações selecionaram os seguintes assuntos ambientais como prioritários: proteção da atmosfera; manejo de ecossistemas frágeis com vistas a combater a desertificação e a seca; gerenciamento de ecossistemas frágeis com vistas a promover o desenvolvimento sustentável das montanhas; promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável; conservação da diversidade biológica; manejo ambientalmente saudável da biotecnologia; proteção dos oceanos, mares e das zonas costeiras e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos; proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos; manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas; manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos; manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos; e, manejo seguro e ambiental saudável dos resíduos radioativos (CONFERÊNCIA, 1995).

Para além destas pautas tratadas na Agenda 21, Campos (c2023) destaca as “mudanças climáticas”, a “preservação da água”, o “transporte alternativo”, o “turismo ecológico” e as “políticas de reciclagem” como as principais temáticas abordadas durante a Conferência. O autor acrescenta ainda que a Eco-92 acabou influenciando, também, no estabelecimento de três grandes convenções internacionais na área ambiental: a Convenção sobre Diversidade

Biológica; a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação; e, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Ao se observar o capítulo 15 da Agenda 21, intitulado “Conservação da Diversidade Biológica”, verificou-se que os objetivos dos países, ao discorrer sobre o tema, era o de melhorar a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável dos recursos biológicos, bem como apoiar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CONFERÊNCIA, 1995). A Agenda 21 defendia, ainda, que

Ao longo dos últimos 20 anos, a perda da diversidade biológica no mundo – decorrente sobretudo da destruição de habitats, da colheita excessiva, da poluição e da introdução inadequada de plantas e animais exógenos – prosseguiu. Os recursos biológicos constituem um capital com grande potencial de produção de benefícios sustentáveis. Urge que se adotem medidas decisivas para conservar e manter os genes, as espécies e os ecossistemas, com vistas ao manejo e uso sustentável dos recursos biológicos. A capacidade de aferir, estudar e observar sistematicamente e avaliar a diversidade biológica precisa ser reforçada no plano nacional e no plano internacional. É preciso que se adotem ações nacionais eficazes e que se estabeleça a cooperação internacional para a proteção *in situ* dos ecossistemas, para a conservação *ex situ* dos recursos biológicos e genéticos e para a melhoria das funções dos ecossistemas (CONFERÊNCIA, 1995, p. 205).

Ao focalizar a atenção na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), pode-se afirmar que esta consistiu no primeiro tratado mundial sobre a utilização sustentável, conservação e repartição equitativa dos benefícios derivados da biodiversidade, que buscava, inclusive, regularizar e tornar sustentável o desenvolvimento social e econômico baseado na utilização dos recursos naturais do planeta, sendo assinado por 156 países durante a Eco-92 (FARIA, c2023). A partir desta Conferência, Faria (c2023) acrescenta que os encontros para se discutir a temática passaram a ser realizados a cada dois anos, recebendo a nomenclatura de “Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica”.

Afunilando ainda mais a investigação a respeito do tema, verificou-se que, dentre os aproximados duzentos países existentes no mundo, apenas dezessete são considerados megadiversos, sendo o Brasil o primeiro do *ranking*, por possuir a maior diversidade biológica continental. Nosso país abriga, assim, entre 15% e 20% de toda a biodiversidade do planeta, possui o maior número de espécies endêmicas e a maior floresta tropical (amazônica), sendo composto por seis biomas continentais – Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal e Pampa –, que compreendem dez regiões fitoecológicas e trinta e uma formações vegetais (entre florestas, savanas e estepes). Além disso, o Brasil compreende áreas de formações pioneiras, de influência marinha, fluvial e lacustre e as de tensão ecológica, que

consiste no contato entre diferentes regiões ecológicas, sendo que os ambientes marinhos abarcam 7.367 km de costa litorânea (GANEM, 2010).

Segundo Ganem (2010), o planeta vive uma crise de biodiversidade, caracterizada pela perda acelerada de espécies e de ecossistemas inteiros, agravada com a intensificação do desmatamento nos ecossistemas tropicais, locais onde se concentra a maior parte da biodiversidade. Essa crise, no entanto, é silenciosa e se assemelha aos problemas provocados pela mudança global do clima, sendo que a não observância a esta questão pode levar à perda irreversível de espécies e ecossistemas e à homogeneização biótica do planeta.

Segundo Convention (c2022), as principais ameaças à biodiversidade consistem na fragmentação e perda de habitats, a introdução de espécies exóticas e doenças exóticas, a superexploração de plantas e animais, o uso de híbridos e monoculturas na agroindústria e programas de reflorestamento, poluição e mudanças climáticas.

Dentre as ações desenvolvidas pelos países a respeito da biodiversidade, pode-se destacar que, no ano de 2010, durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada na cidade de Nagoya, Província de Aichi, no Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020, que estabeleceu um conjunto de 20 metas, denominadas Metas de Aichi para a Biodiversidade, com vistas à redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial. A partir destas metas, o Brasil estabeleceu uma série de atividades visando a implementação das metas, incluindo o estabelecimento de corredores ecológicos, mosaicos de áreas protegidas, manejo florestal sustentável, agricultura sustentável, entre outras ações (OECD, 2014; CONVENTION, c2022). De acordo com o artigo publicado no site da *Convention on Biological Diversity* (c2022),

O Brasil é o país que criou o maior número e extensão de áreas protegidas no mundo no período 2006-2010. Em meados de 2010, 27,10% do bioma Amazônia brasileira estava oficialmente protegido, assim como 7,33% da Caatinga; 8,43% do Cerrado; 8,99% da Mata Atlântica; 4,79% do Pantanal; 3,50% dos Pampas; e 3,14% da Zona Costeira e Marinha brasileira (incluindo o mar territorial e a Zona Econômica Exclusiva). Contribuindo para a proteção das regiões ecológicas costeiras, marinhas e de água doce e de sua biodiversidade, o Brasil adota desde 1984 a prática do “defeso”, que significa suspensão temporária das atividades de pesca de espécies-alvo específicas durante seu período reprodutivo. Adicionalmente, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) prevê o uso de zonas de exclusão dentro e fora de áreas protegidas (no âmbito do SNUC) como componente de um sistema representativo de áreas protegidas. Esta prática já está sendo aplicada por várias áreas marinhas protegidas de uso sustentável (CONVENTION, c2022, *online*).

Para além destas questões, por meio do Projeto Estratégia Nacional de Biodiversidade, o Brasil estabeleceu uma série de mecanismos que previam a participação dos detentores do conhecimento tradicional nos processos decisórios, por meio do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, da Comissão Nacional da Biodiversidade e do Conselho Nacional do Meio Ambiente, realizando, inclusive, um inventário de todos os trabalhos publicados nos últimos 20 anos sobre o conhecimento e uso da biodiversidade por povos tradicionais no Brasil (CONVENTION, c2022).

Convention (c2022) destaca ainda que o Brasil possui uma longa trajetória de instrumentos legais relacionados à conservação ambiental e da biodiversidade e que, no ano de 2009, o MMA atualizou seu inventário de legislações a este respeito, identificando 550 instrumentos legais relacionados à implementação das metas globais de biodiversidade. Também, o governo brasileiro criou uma variedade de fundos federais e incentivos fiscais com vistas à promoção da conservação ambiental, dentre eles: os fundos ambientais estaduais ativos, os fundos socioeconômicos e doações do setor privado e organizações internacionais. Ainda, no ano de 2007, o IBAMA foi dividido, sendo que o ajuste de sua estrutura institucional levou à criação do ICMBio, que visava fornecer um foco específico em conservação para gestão ambiental federal.

Diante desta investigação, considerando os resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia e a parte teórica, pode-se concluir, assim, que, dentre todas as temáticas ambientais discutidas nas Conferências Internacionais sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente, a atenção governamental brasileira, no período de 1992 a 2012, se concentrou massivamente na agenda ambiental “Biodiversidade”, visto que, diante do histórico relatado nesta seção, as demais agendas também bastante focalizadas como a “Pesca”, “Plano de Manejo”, “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Patrimônio e Recursos Genéticos” e “Queimadas e Combate ao Desmatamento”, por exemplo, podem ser consideradas como ramificações da ampla agenda da “Biodiversidade”.

6 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como propósito investigar a agenda governamental brasileira relacionada ao setor do meio ambiente, através da análise do Painel de Legislação Ambiental, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, objetivando compreender quais foram as prioridades ambientais do governo federal brasileiro – representado nas figuras do Poder Executivo, Poder Legislativo e Administração Pública Indireta – durante o período de 1992 a 2012.

Especificamente, esta buscou identificar os atores governamentais relevantes para a pasta ambiental, analisar as temáticas ambientais mais ou menos relevantes para cada um destes, identificar a força de cada ator, a partir dos atos normativos elaborados no período de 1992 a 2012, identificar o status dos atos normativos, com vistas a verificar a continuidade e descontinuidade das políticas ambientais elaboradas e, analisar, quanti e qualitativamente as políticas ambientais do período, de modo a identificar como se deu a construção da Política Nacional do Meio Ambiente no país.

Assim, a fim de definir o significado da agenda governamental e a forma de estudá-la, o capítulo 2 buscou apresentar para o leitor o surgimento do campo de estudos da *agenda-setting* e suas vertentes de investigações, relacionando-o ao contexto político democrático. Na sequência, foi realizado um afunilamento das discussões relativas a esta área do saber, destacando apenas as questões sobre o contexto de aparecimento e avanços dos estudos sobre a agenda governamental, as principais teorias e metodologias de investigação para esta temática.

No terceiro capítulo, para compor um arcabouço teórico a respeito das políticas públicas ambientais, foi construída e exposta uma síntese sobre o contexto de surgimento e aparecimento destas políticas, no cenário internacional e, no nacional e, ao final, realizou-se uma breve análise política, econômica e institucionalista do Brasil, de modo a compreender um pouco melhor a questão ambiental no país.

Já o quarto capítulo foi destinado a apresentação da metodologia utilizada para a organização e interpretação do Painel de Legislação Ambiental. A metodologia aplicada tomou como base as contribuições provenientes da Teoria do Equilíbrio Pontuado, elaborada por Frank Baumgartner e Brian Jones, e possibilitou a compreensão dos graus de abrangência e observância das políticas públicas ambientais brasileiras, bem como a verificação de períodos de estabilidade destas políticas, pontuados por momentos de rápidas mudanças, em que

determinadas agendas deixaram de ser observadas e outras, por sua vez, começaram a ganhar forma ao longo do tempo.

O quinto capítulo apresentou os resultados da pesquisa, obtidos a partir da aplicação da metodologia, bem como uma análise qualitativa mais aprofundada com base nos dados obtidos. Assim, a partir da realização de análises transversais e longitudinais, foi possível perceber que a principal agenda ambiental focalizada pelo governo federal brasileiro, no período de 1992 a 2012, foi a da Biodiversidade, sendo que o país se dedicou, por meio de diferentes frentes e ações, à elaboração de uma política de biodiversidade substancial e ampla.

Conclui-se, assim, que esta pesquisa teve como intento fazer avançar os estudos na área das políticas públicas ambientais, sobretudo no que diz respeito ao entendimento da fase de formação da agenda governamental, cuja literatura e esforços de pesquisa são ainda escassos no país. Por fim, vale observar ainda que as análises possíveis são inúmeras e que não foram saturadas no presente trabalho, o que possibilita que demais pesquisadores, através da contribuição desta pesquisa, possam se aventurar no estudo dessa grande área do saber que são as políticas públicas, de modo a contribuírem com o avanço do campo.

REFERÊNCIAS

AGENDA. *In*: DICIO, **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2022a. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/agenda/>. Acesso em: 23 set. 2022.

AGENDA. *In*: MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. [s.l.]: Editora Melhoramentos, 2022b. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/agenda/>. Acesso em: 23 set. 2022.

AGENDA. *In*: AULETE DIGITAL, **Dicionário Caldas Aulete**. [s.l.]: Lexikon, 2022c. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/agenda>. Acesso em: 23 set. 2022.

ALEM, A.C.; CATERMOL, F.; ZEN, P. A performance asiática e as exportações brasileiras. **Valor Econômico**, [s.l.], dez./2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/456332/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 05 dez. 2022.

ANDERSON, J. E. **Public Policymaking: An introduction**. 5th. Ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.

ANTIGO MMA. **Agenda Ambiental Urbana**. [2016?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

ANTIGO MMA. **Áreas Protegidas**. [2016?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-prottegidas.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

ANTIGO MMA. **Biodiversidade**. [2016?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

ANTIGO MMA. **Clima**. [2016?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

ANTIGO MMA. **Desenvolvimento Rural**. [2016?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/desenvolvimento-rural.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

ANTIGO MMA. **Painel de Legislação Ambiental**. [2021?]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWZhZDk1M2MtZDYwNi00NWY2LWFIMTAtMTIOTg3NmRkMTBkIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBjYj9>. Acesso em: 17 maio 2021.

ANTIGO MMA. **Segurança Química**. [2016?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/seguranca-quimica.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

AQUINO, L. G. **Revogação do Direito**. Porto Alegre: Estado de Direito, 2018. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/revogacao-do-direito/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

ARAS, V. **A Maré de Petróleo**. Blog do Vlad. [s.l.], 13 dez. 2019. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2019/12/13/a-mare-de-petroleo/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

AZEVEDO, F. A. Agendamento da Política. In: RUBIM, A. A. C. (Org). **Comunicação Política: conceitos e abordagens**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 41-72. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ufba/134/4/Comunicacao-Politica_RI.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas Faces do Poder. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JmswJhMprywMKZ4LVNfQsDf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2022.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, Washington DC, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962. Disponível em: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. 2nd Ed. Chicago and London: University of Chicago Press, 2010.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; WILKERSON, J. D. Comparative Studies of Policy Dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, 2011, p. 947-972. Disponível em: <http://fbaum.unc.edu/articles/CPS-2011-intro.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BDJUR. **Gestão dos Atos Administrativos**. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/11558-35700-1-PB.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BEZERRA, A. S. *et. al.* A Evolução Histórica da Questão Ambiental. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 25, 2009, Recife/PE. **Anais [...]**. Recife: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2009. p. 01-05. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Valderi-Leite-2/publication/289245557_A_EVOLUCAO_HISTORICA_DA_QUESTAO_AMBIENTAL/links/568a815008aebccc4e1a00c8/A-EVOLUCAO-HISTORICA-DA-QUESTAO-AMBIENTAL.pdf. Acesso em: 07 nov. 2022

BONZI, R. S. Meio Século de Primavera Silenciosa: Um livro que mudou o mundo. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, n. 28, p. 207-215, jul./dez. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/31007-128238-1-PB.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da

Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Planalto, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6063.htm. Acesso em 06 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Brasília: Planalto, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1989a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.735%2C%20DE%2022%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201989.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20de,Renov%C3%A1veis%20e%20d%C3%A1%20Outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1989b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm. Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000.** Altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110165.htm#:~:text=LEI%20No%2010.165%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Altera%20a%20Lei%20no,aplica%20C3%A7%20C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010.** Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília: Planalto,

2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL, F. G. A Dinâmica das Políticas de Saúde e de Assistência Social no Brasil: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos: UFSCAr, 2017. p. 260. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9539/BRASIL_Felipe_2018.pdf?sequenc e=7&isAllowed=y. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O processo de agenda-setting para os estudos das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 1, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576/12887>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL, F. G.; JONES, B. D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas - Uma breve introdução. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1486-1497, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d8QPfzwc8Bfgvq9Gf59Qczf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 maio. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GONZALEZ, L.; LUCINDA, C. Crises Financeiras nos Anos 1990 e Poupança Externa. **Nova Economia**, v. 18, p. 327-357, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/hx3hdWXTkQGv3Vkrxj98yRG/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

BREWER, G. D. The Policy Sciences Emerge: To nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239-244, 1974. Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5206.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2022.

CALMON, P. C. P.; COSTA, M. M. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a formação da Agenda Governamental. **Encontro Anual da ANPAD**, v. 31, p. 1-16, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CAMPOS, M. **Eco-92**: A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92) foi um evento internacional que discutiu as premissas do desenvolvimento sustentável. c2023. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/eco92.htm#:~:text=Janeiro%20em%201992.-,O%20principal%20objetivo%20da%20ECO%2D92%20foi%20debater%20o%20cen%C3%A1rio,importantes%20tratados%20na%20ECO%2D92>. Acesso em 14 fev. 2023.

CAPELLA, A. C. N. A Política de Acesso à Agenda Governamental. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 8, 2012, Gramado/RS. **Anais eletrônicos...** Gramado: ABCP, 2012, p. 01-26. Disponível em: https://www.academia.edu/18235110/A_pol%C3%ADtica_de_acesso_%C3%A0_agenda_governamental. Acesso em: 25 out. 2022.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. 151 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002). 2004. **Tese** (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Carlos: UFSCAr, 2006. p. 234. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 set. 2022.

CAPELLA, A. C. N. et al. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas teóricas. **Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual de ANPOCS**, 2005. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39948027/Anpocs2005-with-cover-page-v2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Novos Caminhos para os Estudos em Agenda Governamental no Brasil: Teorias, indicadores e métodos de análise. *In*: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 6, 2019, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: SBAP, 2019, p. 01- 19. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebam/paper/viewFile/422/240>. Acesso em 20 jun. 2021.

CARVALHO, T. **Qual a função do Ministério do Meio Ambiente?** 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

CASTANHO, R. R. **Compensação Ambiental**. São Paulo: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, c2022. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/planos-manejo-gestao/compensacao-ambiental/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CASTRO, D. Agenda-Setting: hipótese ou teoria? Análise da trajetória do modelo de Agendamento ancorada nos conceitos de Imre Lakatos. **Intexto**, Porto Alegre, n. 31, p. 197-

214, dez. 2014. Disponível em:
<https://www.seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/46390>. Acesso em: 20 set. 2022.

CASTELLA, P. R. Cronologia Histórica Meio Ambiente. Paraná: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, [201-]. Disponível em:
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/educacao_ambiental/evolucao_historica_ambiental.pdf. Acesso em: 08 nov. 2022.

CELSONETO, J. A **Hierarquia das Normas e sua Inobservância**. [s.l.]: JusBrasil, 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73280/a-hierarquia-das-normas-e-sua-inobservancia>. Acesso em: 13 ago. 2022.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics**: The dynamics of agenda-building. Boston: Allyn and Bacon, 1972. Disponível em:
https://openlibrary.org/books/OL17755011M/Participation_in_American_politics. Acesso em: 17 out. 2022.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics**: The dynamics of agenda-building. 2nd Ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983. Disponível em:
https://openlibrary.org/books/OL3186939M/Participation_in_American_politics. Acesso em: 18 out. 2022.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 33, n. 4, p. 892-915, nov. 1971. Disponível em: <https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/CobbElder-JOP-1971.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

COBB, R. W.; ROSS, J.; ROSS, M. H. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, Washington DC, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976. Disponível em: <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/cobbrossross.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

COHEN, B. C. **The press and foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organization Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 01-25, mar. 1972. Disponível em:
https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONFERÊNCIA das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%2021.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

CONVENTION on Biological Diversity. **Brasil**: principais detalhes. c2022. Disponível em:
<https://www.cbd.int/countries/profile/?country=br#facts>. Acesso em: 14 fev. 2023.

COOK, T. E. **Governing with the news: The news media as a political institution**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

DAHL, R. A. Democratização e oposição pública. *In: Poliarquia e Oposição*. São Paulo: Editora USP, 2005.

DAHL, R. A. **The Concept of Power**. New Haven: Yale University, p. 201-215, 1957. Disponível em: https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Dahl_Power_1957.pdf. Acesso em: 11 out. 2022.

DAHL, R. A. **Who Governs?** Democracy and power in an american city. New Haven and London: Yale University Press, 1961.

DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1996.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos, 1995. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu18-4.html>. Acesso em: 23 nov. 2022.

DICIONÁRIO DIREITO. **Ato Normativo**. [2020?]. Disponível em: <https://dicionariodireito.com.br/ato-normativo>. Acesso em: 25 jul. 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIREITO NET. **Decreto-Lei**. 2009. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/837/Decreto-lei>. Acesso em: 16 ago. 2022.

DUARTE, C. P. Entre Renováveis e Não Renováveis: O setor de energia na agenda governamental brasileira entre 1995 e 2014. 2021. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos: UFSCAr, 2021. p. 255. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/15574>. Acesso em: 25 maio 2022.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 14th Ed. USA: Pearson, 2013.

FARIA, C. Convenção sobre Diversidade Biológica. c2023. Disponível em: <https://www.infoescola.com/biologia/convencao-sobre-diversidade-biologica-cdb/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

FERRARI, A. H. **De Estocolmo, 1972 a Rio+ 20, 2012: o discurso ambiental e as orientações para a educação ambiental nas recomendações internacionais**. Tupã: ANAP, 2016.

FERREIRA, M. B. M.; SALLES, A. O. T. Política Ambiental Brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/54001-209357-1-PB.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

FIGUEIREDO, F. F. A agenda político-ambiental no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 18, n. 205, p. 106-115, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/41075/751375137862>. Acesso em: 05 abr. 2022.

FIGUEIREDO, F. F.; CRUZ, F. M. R. Aproximações teóricas sobre a questão ambiental internacional na sociedade global: de Estocolmo 1972 ao Rio de Janeiro 2012. In: AÇÃO PÚBLICA E PROBLEMAS SOCIAIS EM CIDADES INTERMEDIÁRIAS, 4, 2013. Lisboa. **Anais eletrônicos...** Lisboa, 2013. Disponível em: <http://www.coloquiointernacional.com/anais/GT3.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GANEM, R. S. (Org.) **Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/conservacao.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GOMES, G. **Exxon Valdez**: Neste dia, em 1989, acontecia um dos maiores desastres ecológicos da história. AH Aventuras na História, 2021. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/exxon-valdez--um-dos-maiores-desastres-ecologicos-da-historia.phtml>. Acesso em: 23 nov. 2022.

GOVERNO SP. **Zoneamento Ecológico-Econômico**. c2022. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/portazee/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

GREENPEACE. **Bhopal, Índia: O pior desastre químico da história (1984-2002)**. [s.l.], c2022. Disponível em: https://greenpeace.org.br/bhopal/docs/Bhopal_desastre_continua.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

GRYNSZPAN, M. A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 35-83, jan./jun. 1996. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/169/162>. Acesso em: 03 out. 2022.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

HOGAN, D. J. População e Meio Ambiente: A emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN, D. J. (Org.). **Dinâmica Populacional e Mudança Ambiental: Cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo, 2007. p. 13-49. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/livro_dinamica.pdf. Acesso em: 18 nov. 2022.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBAMA. **Emergência Ambiental**. 2020. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/content/article#emergenciambiental>. Acesso em: 31 ago. 2022.

IBAMA. **Sobre o Licenciamento Ambiental Federal**. 2021. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/laf/sobre-o-licenciamento-ambiental-federal>. Acesso em: 30 ago. 2022.

IBGE. **Amazônia Legal**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ICMBIO. **Compensação Ambiental**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/compensacao-ambiental>. Acesso em 30 ago. 2022.

ICMBIO. **Roteiro de Apresentação para Plano de Recuperação de área Degradada (PRAD) Terrestre**. 2013. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/o_que_fazemos/gestao_e_manejo/Roteiro_PRAD_versao_3.pdf. Acesso em: 02 set. 2022.

IFSul. **Manual de Orientações para Elaboração e Revisão de Atos Normativos no Âmbito do Instituto Federal Sul-Rio-Grandense**. 2021. Disponível em: http://www.ifsul.edu.br/images/atosnormativos/Manual_para_elaborao_de_atos_normativos_no_IFSul_-_maio21.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

INSTITUTO BRIDJE. **SISNAMA: conheça o sistema de órgãos públicos para a defesa do meio ambiente!** 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sisnama-o-que-e/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

JBRJ. **Quem Somos**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/jbrj/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/156>. Acesso em: 02 set. 2022.

JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. 3th Ed. Monterey, Calif: Brooks/Cole, 1984.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Ed. Harlow: Pearson, 2013.

KOSICKI, G. M. Problems and Opportunities in Agenda-Setting Research. **Journal of Communication**, Oxfordshire, v. 43, n. 2, p. 100-127, mar./maio. 1993. Disponível em: https://www.academia.edu/34992055/Problems_and_Opportunities_in_Agenda_Setting_Research. Acesso em: 27 set. 2022.

LASSWELL, H. D. **A Pre-View of Policy Sciences**. Nova York: American Elsevier, 1971.

LINDBLOM, C. E. The science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, New Haven, v. 19, n. 2, p. 79-88, mar./maio. 1959. Disponível em: <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/lindblom1959.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2008. Disponível em: <https://dennisdeoliveira.files.wordpress.com/2014/09/lippmann.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

MANTOVANI, W. O debate da ecologia com a sociedade. In: Congresso de Ecologia do Brasil, 8, 2007, Caxambu/MG. **Anais [...]**. Caxambu: Sociedade de Ecologia do Brasil, 2007. p. 01-06. Disponível em: <http://www.seb->

ecologia.org.br/revistas/indexar/anais/viiiiceb/palestrantes/waldir.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

MARCONDES, J. S. **Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas: o que são?** c2022. Disponível em: <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/leis-decretos-portarias-instrucoes-normativas-o-que-sao/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

MARTINS, F. S. S. **A Evolução do Direito Ambiental Internacional e sua Íntima Relação com os Fatos Históricos de sua Formação.** Fortaleza/CE: Faculdade Sete de Setembro, 2011. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/ic2011/191.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

MASSUCHIN, M. G.; CERVI, E. U. As políticas públicas ambientais no jornal Gazeta do Povo: Como se dá a cobertura das ações governamentais para o meio ambiente. **Estudos em jornalismo e mídia**, v. 7, n. 2, p. 318-331, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/1984-6924.2010v7n2p318/14462>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. **Public Opinion Quarterly**, Oxfordshire, v. 36, p. 176-187, jun./ago. 1972. Disponível em: https://fbaum.unc.edu/teaching/PLSC541_Fall06/McCombs%20and%20Shaw%20POQ%201972.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. L. **Limites do Crescimento: A atualização de 30 anos.** Rio de Janeiro: QualityMark, 2007.

MICROSOFT. **O que é o Power BI?** c2022. Disponível em: <https://powerbi.microsoft.com/pt-br/what-is-power-bi/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MILLS, C. W. **A Elite do Poder.** 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MINISTÉRIO DA DEFESA MARINHA DO BRASIL. **Combate ao Lixo no Mar.** [2021?]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/combate-ao-lixo-no-mar>. Acesso em: 06 set. 2022.

MMA. **Ar Puro.** [2022?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/agendaambientalurbana/ar-puro>. Acesso em: 30 ago. 2022.

MMA. **Controle e Prevenção do Desmatamento e dos Incêndios Florestais.** [2020?]a. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais>. Acesso em: 31 ago. 2022.

MMA. **Gestão Territorial, Gerenciamento Costeiro e Gestão de Substâncias Químicas.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/agendaambientalurbana/gestao-territorial-gerenciamento-costeiro-e-gestao-de-substancias-quimicas>. Acesso em: 30 ago. 2022.

MMA. **Ibama lança novo sistema de fiscalização de produtos florestais.** 2002. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/ibama-lanca-novo-sistema-de-fiscalizacao-de-produtos-florestais>. Acesso em: 06 set. 2022.

MMA. **Patrimônio Genético**. [2020?]b. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/patrimonio-genetico#:~:text=Patrim%C3%B4nio%20Gen%C3%A9tico%20\(PG\)%20%C3%A9%20o,esteam%20eles%20vivos%20ou%20mortos](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/patrimonio-genetico#:~:text=Patrim%C3%B4nio%20Gen%C3%A9tico%20(PG)%20%C3%A9%20o,esteam%20eles%20vivos%20ou%20mortos). Acesso em: 31 ago. 2022.

MMA. **Recuperação de Áreas Degradadas**. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/recuperacao-de-areas-degradadas>. Acesso em: 02 set. 2022.

MOLLMANN, M. P. **Manual de Boas Práticas e de Padronização dos Atos Administrativos Normativos e Ordinatórios na Administração Pública Estadual**. Porto Alegre: Secretaria da Casa Civil, 2019. Disponível em: <https://casacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/201911/12113138-manual-de-boas-praticas-de-atos-administrativos.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2022.

MONTIBELLER FILHO, G. Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: conceitos e princípios. **Textos de Economia**, v. 4, n. 1, p. 131-142, 1993. Disponível em: [file:///C:/Users/Windows/Downloads/6645-Texto%20do%20Artigo-20545-1-10-20080919%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Windows/Downloads/6645-Texto%20do%20Artigo-20545-1-10-20080919%20(1).pdf). Acesso em: 21 nov. 2022.

MORENO, D. A. F. **Ordem Hierárquica das Normas Brasileiras**. [s.l.]: Garcia & Moreno, 2021. Disponível em: http://www.garciaemoreno.com.br/artigo/14973/ordem_hierarquica_das_normas_brasileiras.html. Acesso em: 09 ago. 2022.

MOSCA, G. **The Ruling Class**. New York and London: McGraw-Hill Book Company, 1939. Disponível em: http://davidmhart.com/liberty/ClassAnalysis/Books/Mosca_RulingClass1939.pdf. Acesso em 29 set. 2022.

MOURA, A. M. M. **Trajatória da política ambiental federal no Brasil**. In: MOURA, A. M. M. (Org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. 1aed. Brasília: Ipea, 2016, v. único, p. 13-44. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeta%C3%B3ria%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

OECD. **O que são as Metas de Aichi**. O Eco, 2014. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28727-o-que-sao-as-metas-de-aichi/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

OLIVEIRA, I. G. As Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988 sob Enfoque do Estudo da Agenda Governamental. 2021. **Monografia** (Graduação em Administração Pública). Araraquara: Unesp, 2021.

PENA, R. F. A. Conferências sobre o meio ambiente. **Mundo Educação**, 2021. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm>. Acesso em: 09 ago. 2021.

PEREIRA, A. K. B. Teoria Democrática Contemporânea: As contribuições de Robert Dahl. **Sociologias Plurais**, Paraná, v. 2, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/scpllr/article/view/64792/37719>. Acesso em: 04 out. 2022.

PINHEIRO, M. **Hierarquia das Normas: legislação aplicada ao QSMS**. 2016. Disponível em: http://www.sistemaambiente.net/Monica_Pinheiro/TREINAMENTO_CLT.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

POGETTI, D. **Relembrando a Pirâmide de Kelsen: parte 1**. 2015. Disponível em: <https://turmadireitofmusala07.files.wordpress.com/2015/10/relembrando-a-pirc3a2mide-de-kelsen-texto-01.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2022.

PONTING, C. **A New Green History of the World**. New York: Penguin Books, 2007.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO. **Decretos-Leis**. [20--]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-leis>. Acesso em: 16 ago. 2022.

PORTAL YPADÊ. **Povos e Comunidades Tradicionais**. 2016. Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 31 ago. 2022.

POTT, C. M.; ESTRELA, C. C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/pL9zbDbZCwW68Z7PMF5fCdp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2022.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. 1974. Disponível em: file:///C:/Users/Windows/Downloads/II%20%20Plano%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%201975-1979_PDF_OCR.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.

RIBEIRO, W. C. **Globalização e Meio-Ambiente: A ordem ambiental internacional**. México: Observatório Geográfico América Latina, 1999. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Procesosambientales/Usoderecursos/570.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

ROCHEFORT, D. A. Agenda setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. CCheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

ROGERS, E. M.; DEARING, J. W. Agenda-Setting Research: Where has it been, where is it going? In: ANDERSON, J. A. **Communication Yearbook 11**. Los Angeles: Sage, 1988. p. 555-594. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/263809220_Agenda-Setting_Research_Where_Has_It_Been_Where_Is_It_Going?enrichId=rgreq-49cc671c8628fc022b837c851bc4643e-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI2MzgwOTIyMDtBUzo0MDk1NTk1NzIyMDU1NjhAMTQ3NDY1ODAxOTcwMA%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf. Acesso em: 27 set. 2022.

ROGERS, E. M.; DEARING, J. W.; BREGMAN, D. The Anatomy of Agenda-Setting Research. **Journal of Communication**, Oxfordshire, v. 43, n. 2, p. 68-84, mar./maio. 1993. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249471082_The_Anatomy_of_Agenda-Setting_Research. Acesso em: 27 set. 2022.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/396350127/SACHS-I-Caminhos-Para-o-Desenvolvimento-Sustentavel>. Acesso em: 01 dez. 2022.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People: A realists view of democracy in american**. 2nd Ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966. Disponível em: <https://archive.org/details/semisovereignpeo00scha/page/n13/mode/2up?view=theater>. Acesso em: 06 out. 2022.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. Disponível em: <https://docplayer.com.br/68732004-Luis-enrique-sanchez-2a-edicao-atualizada-e-ampliada.html>. Acesso em: 01 dez. 2022.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2a. Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.

SEMA. **Planos de Manejo**. [20--]. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/planos-de-manejo>. Acesso em: 31 ago. 2022.

SEMAD. **Licenciamento Ambiental**. [2021?]. Disponível em: <https://www.meioambiente.go.gov.br/meio-ambiente-e-recursos-h%C3%ADricos/licenciamento-ambiental.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

SENADO FEDERAL. **Manual de Padronização de Atos Administrativos Normativos**. Brasília: Preliminar, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496338/000960587.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SILVA, B. F. **Processo Legislativo e Espécies Normativas**. [s.l.]: Jusbrasil, 2015. Disponível em: <https://brunoflorentinosilva.jusbrasil.com.br/artigos/188264150/processo-legislativo-e-especies-normativas#:~:text=4%20Esp%C3%A9cies%20normativas,provis%C3%B3rias%2C%20decretos%20legislativos%20e%20resolu%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SILVA, L. M. B.; SILVA, J. P.; BORGES, M. A. L. Do global ao contexto nacional: evolução da política ambiental brasileira. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e**

Sustentabilidade, João Pessoa-PB, v. 6, n. 14, p. 593-608, dez. 2019. Disponível em: <http://revista.ecogestaobrasil.net/v6n14/v06n14a01.html>. Acesso em: 07 nov. 2022.

SILVA, V. **Diferença entre ato normativo primário e secundário**. [s.l.]: Caderno de Prova, 2020. Disponível em: <https://cadernodeprova.com.br/diferenca-entre-ato-normativo-primario-e-secundario/#:~:text=Ato%20normativo%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9%20aquele,Ex%3A%20Decretos%20executivos%20e%20Portarias>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SIMON, H. A. **Models of Bounded Rationality: Empirically grounded economic reason**. 3. ed. Cambridge: MIT Press, 1997.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: Teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson, 2008.

SONEGHET, A. B.; SIMAN, R. R. Fundos ambientais como ferramenta de gestão municipal. **AMBIÊNCIA**, v. 10, n. 1, p. 135-146, 2014. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/view/2358/2221>. Acesso em: 02 set. 2022.

SPAOLONSE, E.; MARTINS, S.S.O. Ecoturismo: uma ponte para o turismo sustentável. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 9, n. 6, nov-2016/jan-2017, pp.684-698. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/zneiman,+artigo281.pdf>. Acesso em: 06 set. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ato Normativo**. c2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesauro.asp?txtPesquisaLivre=ATO%20NORMATIVO#~:text=O%20ato%20normativo%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9,que%20orientam%20a%20sua%20elabora%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 25 jul. 2022.

TELES, A. R. R. **Hierarquia das Normas**. [s.l.]: InfoEscola, 2021. Disponível em: <https://www.infoescola.com/direito/hierarquia-das-normas/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

TERA. **Hierarquias e atuações dos órgãos ambientais brasileiros**. 2019. Disponível em: <https://www.teraambiental.com.br/blog-da-tera-ambiental/hierarquias-e-atuacoes-dos-orgaos-ambientais-brasileiros>. Acesso em: 31 ago. 2022.

TOZZINI FREIRE. **Concessões Florestais: Plano Anual de Outorga Florestal 2021**. 2021. Disponível em: <https://tozzinifreire.com.br/boletins/concessoes-florestais-plano-anual-de-outorga-florestal-2021>. Acesso em: 06 set. 2022.

TRAQUINA, N. **Teorias do Jornalismo: A tribo jornalística - uma comunidade interpretativa transnacional**. Florianópolis: Insular, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5537285/mod_resource/content/1/teorias-do-jornalismo-vol-2-nelson-traquina.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

TRUE, J. J.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the Policy Process**. 1st. Ed. Oxford: Westview Press, 1999, p. 155-188.

UNFPA - FUNDO DE POPULAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - Conferência Cairo.** UNFPA Brasil, 2007. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

UFSC. **Conceitos.** 2012. Disponível em: <https://legislacao.ufsc.br/conceitos/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

VGR. **Atividades Potencialmente Poluidoras conforme Lei nº 10.165.** Manaus: VGR, 2021. Disponível em: <https://www.vgresiduos.com.br/blog/atividades-potencialmente-poluidoras-conforme-lei-10165/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

VGR. **Resíduos Sólidos:** o que são, legislação a respeito e como destinar e tratar corretamente. Manaus: VGR, 2020. Disponível em: <https://www.vgresiduos.com.br/blog/residuos-solidos-o-que-sao-legislacao-a-respeito-e-como-destinar-e-tratar-corretamente/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future.** New York: Oxford University Press, 1987.

ANEXOS

ANEXO A - Bloqueio dos sítios públicos governamentais, devido à legislação eleitoral



Fonte: antigo site do MMA, 2022.

ANEXO B - Comprovação dada pelo governo federal de que o Painel de Legislação Ambiental encontra-se atualizado

Respostas				
24/06/2021 16:41	Tipo	Responsável	Decisão	Especificação da decisão
	Resposta Conclusiva	Ponto Focal da Secretaria Exec.	Acesso Concedido	Resposta solicitada inserida no Fal
	Destinatário Recurso 1*	Prazo para recorrer	Anexos	
	Secretário Executivo do MMA	05/07/2021	Não existem anexos	
	Prezada Cidadã,			
	Em atenção ao Pedido de Acesso à Informação de Vossa Senhoria, a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente (SECEX/MMA) informa que o Painel de Legislação Ambiental é atualizado diariamente e que consta na plataforma toda a legislação federal ambiental, inclusive referente aos anos 2020 e 2021.			
	Para facilitar o acesso aos dados do Painel de Legislação Ambiental do MMA utilize o Microsoft Power BI ou o hipertink			
	https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMGliwMmVmNTgtMmUzMyooNGMoLWFJZGYtNDFlYzBjOTAzYjUzIiwidCioiOiJMcGNTdjhMzY3LTZkMzgtNGMxZishNGJhLTMzZThmMzMc1NTBINyJj			
	Atenciosamente			
	SIC / MMA			

Fonte: SIC, 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A – As 27 Conferências das Partes (COPs) ocorridas no mundo

CONFERÊNCIAS DAS PARTES (COPs)				
Conferência	Ano	Local	Principais aspectos discutidos	Fonte
COP 01	1995	Berlim (Alemanha)	- Estabelecimento do Mandato de Berlim; - Planejamento de ações para a mitigação do efeito estufa; - Verificou-se a necessidade da elaboração de um protocolo com o comprometimento legal entre as partes, com prazo de apresentação até o ano de 1997; - Uso de atividades implementadas conjuntamente, em fase piloto, para o cumprimento da redução de emissões; - Aplicou-se plenamente o "princípio da igualdade entre os países" ou "princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada entre os países".	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop-1-berlim-alemanha-marco-abril-de-1995/
COP 02	1996	Genebra (Suíça)	- Utilização do segundo relatório do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês) para elaboração das negociações; - Definiu-se que os países em desenvolvimento poderiam enviar uma comunicação preliminar à Convenção, solicitando auxílio financeiro e tecnológico proveniente do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF 2) para a terceira Conferência das Partes.	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-2-genebra-suica-junho-de-1996/
COP 03	1997	Quioto (Japão)	- Discussões influenciadas pela Convenção Quadro das Nações Unidas em Mudanças Climáticas (CQNUMC), que chamou atenção para a questão do aquecimento global; - Culminou na adoção, por consenso, do Protocolo de Quioto, um dos marcos mais importantes para o combate às mudanças climáticas.	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-3-quioto-japao-dezembro-de-1997/
COP 04	1998	Buenos Aires (Argentina)	- Elaboração do Plano de ação de Buenos Aires, para a implementação do Protocolo de Quioto, que tratou separadamente dos seguintes temas: (i) Mecanismos de financiamento; (ii) Desenvolvimento e transferência de tecnologias; (iii) Implementação dos artigos 4.8. e 4.9 da Convenção; (iv) Atividades implementadas conjuntamente e fase piloto; (v) Programa de trabalho dos mecanismos do Protocolo de Quioto; e, (vi) Preparação para a primeira Conferência das Partes servindo ao Protocolo de Quioto, incluindo o desenvolvimento dos elementos do Protocolo relacionados à complacência e políticas e medidas, voltados à mitigação da mudança climática.	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-4-buenos-aires-argentina-novembro-de-1998/
COP 05	1999	Bonn (Alemanha)	- Decisões técnicas para a implementação do Plano de Ação de Buenos Aires; - Discussões a respeito: do Uso da Terra e Mudança de Uso da Terra e Florestas (LUCUCF); capacitação dos países em desenvolvimento; e, atividades implementadas conjuntamente em fase piloto.	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-5-bonn-alemanha-outubro-novembro-de-1999/
COP 06 e COP 6,5	2000	Haia (Holanda) / 2000 Bonn	- COP 6: esta foi palco de muitos conflitos e divergências, culminando em sua suspensão. As questões tratadas se referiam principalmente: (i) Plano de Ação de Buenos	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-6-2000-bonn/

		(Alemanha) / 2001	<p>Aires; (ii) questões de financiamento aos países em desenvolvimento; (iii) Comércio de Emissões; (iv) Mecanismos de Desenvolvimento Limpo;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ficou acordado que a COP 6 seria retomada no ano seguinte, em 2001, para que fossem concluídas as questões que haviam ficado sem solução; - COP 6,5: esta superou as expectativas e ficou conhecida como a conferência que "salvou" o Protocolo de Quioto; - Elaboração do Acordo de Bonn: permitia que fossem elaboradas concessões fossem feitas para agradar aos interesses dos países em conflito; - Consenso sobre a necessidade de se agir diretamente sobre os pontos essenciais do Plano de Ações de Buenos Aires. 	cia-das-partes-cop/cop-6-haia-holanda-novembro-de-2000-cop-65-bonn-alemanha-julho-de-2001/
COP 07	2001	Marrakesh (Marrocos)	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de regras operacionais para se colocar em prática o Acordo de Bonn e o Protocolo de Quioto; - É firmado o Acordo de Marrakesh, que definiu: regras operacionais para a LUCUCF; mecanismos e flexibilização (MDL); implementação conjunta e comércio de emissões e artigos 5, 7 e 8 que tratam, respectivamente, do inventário nacional de emissões, das informações adicionais derivadas do Protocolo e do processo de revisão das comunicações nacionais. 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-7-marrakesh-marrocos-outubronovembro-de-2001/
COP 08	2002	Nova Deli (Índia)	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões sobre pendências do Acordo de Marrakesh sobre temas como: florestas, permanência, adicionalidade, linha de base, vazamentos, período de creditação etc; - Nenhum resultado concreto foi obtido, sendo assim, ficou acordado que tais questões seriam concluídas durante a COP 9; - Nesta COP, porém, algumas iniciativas do setor privado e ONGs para a ratificação do protocolo e funcionamento dos mecanismos de flexibilização ganharam destaque; - Apresentação de projetos relativos ao MDL, evidenciando a formação de mercados para o comércio de crédito de carbono e iniciativas como o <i>Prototype Carbon Fund</i> (PCF), CO2e.com, <i>Chicago Climate Exchange</i> e outros. 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-8-nova-deli-india-outubronovembro-de-2002/
COP 09	2003	Milão (Itália)	<ul style="list-style-type: none"> - Ponto forte: discussões sobre regras e procedimentos para projetos florestais no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; - Fechamento de um "pacote de regras" que define a maneira como os projetos de (re)florestamento devem ser conduzidos para reconhecimento junto a Convenção do Clima e obtenção de créditos de carbono. 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-9-milao-italia-dezembro-de-2003/
COP 10	2004	Buenos Aires (Argentina)	<ul style="list-style-type: none"> - Esta COP foi marcada pela certeza da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, em fevereiro de 2005; - Foi dada especial atenção sobre o segundo período de cumprimento do Protocolo, a partir de 2013; - Esta conferência teve especial importância para o Brasil por 3 motivos: (i) divulgação da Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, com o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa; (ii) pelo fato dessa reunião ser realizada na Argentina, o destino foi de fácil acesso aos interessados no tema; e, (iii) entrada em vigor do Protocolo de Quioto e seu Mecanismo de 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-10-buenos-aires-dezembro-de-2004/

			Desenvolvimento Limpo, o que elevou o perfil do assunto no âmbito nacional.	
COP 11	2005	Montreal (Canadá)	<ul style="list-style-type: none"> - Primeira Conferência após a entrada em vigor do Protocolo de Quioto; - Ocorreu a 1ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP 1); - Com base nos anos de 1990, as instituições europeias apontaram para a necessidade de redução de 20% a 30% das emissões de gases de efeito estufa até 2030 e de 60% a 80% até 2050; - A questão das emissões oriundas do desmatamento e das mudanças no uso da terra foram aceitas oficialmente nas discussões da Convenção; - Discussões para ação de cooperação em longo prazo no combate às mudanças climáticas, identificando ações que promovam o desenvolvimento sustentável, a mitigação e adaptação; - Decisões para a regulamentação do Protocolo de Quioto e Acordo de Marrakesh. 	https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-11-mop-1-montreal-canada-novembro-dezembro-de-2005/
COP 12	2006	Nairóbi (Quênia)	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões a respeito do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto; - Não houve consenso entre as partes, que optaram pela tomada de decisão em momento posterior; - Elaboração de regras para o Fundo de Adaptação, ferramenta de financiamento de projetos sobre mudanças climáticas; - Governo brasileiro propõe oficialmente a criação de um mecanismo para promover efetivamente a redução de emissões de gases de efeito estufa; - Apresentação do Relatório Stern que indicava prejuízos de cerca de 7 trilhões de dólares, algo em torno de 5% e 20% do PIB mundial, decorrentes dos impactos das mudanças climáticas. 	https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-12-mop-2-nairobi-kenia-novembro-de-2006/
COP 13	2007	Bali (Indonésia)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação do Plano de Ação de Bali, que estabeleceu o cenário para as negociações a serem levadas para a COP15, em Copenhague, onde existia a esperança de um novo acordo; - Documento que deu origem ao Plano: Quarto Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC); - Nesta conferência, a questão das florestas foi incluída, pela primeira vez, no texto da decisão final de uma Conferência; - Houve a implementação efetiva do Fundo de Adaptação, com o estabelecimento de diretrizes para financiamento e fornecimento de tecnologias limpas para países em desenvolvimento; - Austrália, um dos maiores emissores de CO2, adere ao Protocolo de Quioto. 	https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-13-mop-3-bali-indonesia-dezembro-de-2007/
COP 14	2008	Poznan (Polónia)	<ul style="list-style-type: none"> - Transição entre a COP13 e a expectativa pela COP15 com um novo acordo climático; - A eleição de Barack Obama provocou uma espera dos demais países em saber a sua posição com relação às mudanças climáticas, principal fator que impediu um maior comprometimento por parte dos países desenvolvidos; - Esta Conferência teve poucos avanços concretos, mas um dos principais pontos positivos foi a mudança oficial de 	https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-14-mop-4-poznan-polonia-

			<p>postura dos países em desenvolvimento sobre a questão climática;</p> <ul style="list-style-type: none"> - As partes chegaram a um acordo sobre o programa de trabalho e o plano de reunião para a COP15; - Outros pontos discutidos: promoção do Plano de Ação de Bali, inclusão do desmatamento no regime do próximo período de compromisso, transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento. 	dezembro-de-2008/
COP 15	2009	Copenhague (Dinamarca)	<ul style="list-style-type: none"> - Contou com a presença de cerca de 115 líderes mundiais e mais de 40.000 pessoas representando governos, organizações não-governamentais, imprensa e outros; - Objetivo principais: estabelecer metas para a redução de gases de efeito estufa para o período de 2013 a 2020; - As discussões desembocaram no Acordo de Copenhague, formulado por Brasil, China, Índia, África do Sul e Estados Unidos, produzido em negociações por um grupo de 26 países; - Houveram países que não aceitaram o acordo, alegando que se tratava de um processo pouco transparente e antidemocrático; - Por este motivo, a solução foi tratar o Acordo de Copenhague como um adendo à COP, sem caráter decisório nem juridicamente vinculante, como se esperava; - Apesar do esfriamento das negociações na tentativa de estabelecimento de um novo acordo global, os pontos positivos dessa Conferência foram: reposicionamento da política climática dos EUA; a participação de países como o Brasil, Índia, África do Sul e China, assumindo as metas públicas de redução de emissões de CO₂; e, a participação paralela de empresas, organizações da sociedade civil e governos; - O Brasil teve participação de destaque neste encontro, quando o então presidente da República apresentou o compromisso voluntário nacional de reduzir entre 36,1% e 38,9% a emissão de gases de efeito estufa até 2020 e em 80% o desmatamento na Amazônia; - Ainda no Brasil, foram elaboradas a Lei nº 12.187/2009 e a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) de São Paulo, importantes marcos legais para a redução da poluição e desmatamento. 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-15-mop-5-copenhague-dinamarca-dezembro-de-2009/
COP 16	2010	Cancun (México)	<ul style="list-style-type: none"> - Teve início com o esfriamento das expectativas pelos seus resultados, retirando a pressão dos negociadores em obter um acordo final legalmente vinculante nesse momento; - Discussão acirrada sobre a continuidade e teor do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto. Houve um impasse de países que queriam a continuação do Protocolo e aqueles que queriam a elaboração de um novo acordo de metas; - O papel do Brasil e do Reino Unido foi também importante na negociação da segunda fase de compromisso do Protocolo de Quioto; - As decisões da COP de Cancun não tiveram caráter vinculante, mas foram consideradas como base para avanços futuros e renovou as esperanças da comunidade internacional nas discussões no âmbito da ONU; - Criação do Fundo Verde e estabelecimento do Comitê Executivo de Tecnologia; 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop/cop-16-mop-6-cancun-mexico-dezembro-de-2010/

			<ul style="list-style-type: none"> - Os governos acordaram incrementar as ações voltadas a reduzir emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento através do mecanismo REDD+ e do apoio financeiro e tecnológico dos países desenvolvidos; - Foi anunciada a assinatura da Política Nacional sobre Mudança Climática, pelo presidente Lula, bem como os números recordes no combate ao desmatamento no Brasil, correspondendo a 67% da meta de 80% de redução estabelecida pelo governo brasileiro para 2020, considerada a maior redução de emissões realizada por qualquer país do mundo; - O apoio da grande maioria dos países à adoção dos textos foi manifestado e um pacote amplo e equilibrado de decisões foi finalmente obtido. 	
COP 17	2011	Durban (África do Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Ocorreu simultaneamente a <i>Conference of Meeting of Parties (CMP) 7</i>; - Aprovação de um pacote de medidas, entre elas, a segunda fase do Protocolo de Quioto, que deveria ter início em 2013. O mecanismo deveria reger o Fundo Verde para o Clima; - Canadá, Japão e Rússia não apresentaram metas de redução para o segundo período do Protocolo de Quioto e se isentaram de compromissos neste momento; - Criação da Plataforma de Durban: nova fase da política climática global, cujo principal objetivo principal era manter o aumento da temperatura abaixo de 2°C, através da redução de emissões de gases do efeito estufa; - Ainda sobre a Plataforma, esta incluiu a estruturação do fundo climático verde, a fim de canalizar recursos financeiros para adaptação e mitigação, em países em desenvolvimento, promovendo benefícios ambientais, sociais e econômicos; - Esta COP traçou um roteiro proposto pela União Europeia para um novo acordo global legalmente vinculante para a redução de emissões de gases de efeito estufa, aplicável aos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil foi um dos países que se comprometeu a apresentar metas de redução; - Também foram acordadas a medidas com relação aos mecanismos de mercado existentes, que devem limitar emissões de gases de efeito estufa e, ainda, estarem amparados na legislação internacional, com vistas a evitar a fragmentação do mercado de carbono. 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop-17-mop-7-durban-africa-do-sul-novembro-dezembro-de-2011/
COP 18	2012	Doha (Catar)	<ul style="list-style-type: none"> - Principal objetivo: chegar a um acordo conclusivo, com metas para países especificados no Protocolo, que orientassem as medidas de redução dos gases de efeito estufa para o segundo período de compromisso, que iniciaria no ano seguinte; - Foi acordado que o segundo período iria até o ano de 2020; - Canadá, Japão e Nova Zelândia optaram por não fazer parte deste novo período, juntando-se aos Estados Unidos, como países que não ratificaram este Protocolo; - Países que se comprometeram com o acordo: Austrália, Reino Unido, Noruega, Suíça, Ucrânia e os países integrantes da União Europeia; 	https://cetesb.sp.gov.br/proc/lima/conferencia-das-partes-cop-18-mop-8-doha-catar-novembro-dezembro-2012/

			- Ficou mantida a arrecadação de US\$ 10 bilhões/ano para doação a países mais pobres para combate às mudanças climáticas.	
COP 19	2013	Varsóvia (Polônia)	<ul style="list-style-type: none"> - A Conferência teve início com o discurso de Nadrev Sano, Comissário de Mudanças Climáticas das Filipinas, que falou sobre a devastação de seu país por conta do tufão Hayan; - Esta foi marcada por conflitos entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, principalmente no que se referia à diminuição das emissões de gases de efeito estufa, em que países emergentes como China e Índia responsabilizaram os países industrializados pelos problemas climáticos atuais e reivindicaram seu direito ao desenvolvimento; - As negociações ocorreram de forma lenta, gerando protestos em muitos observadores; - Dentre as decisões, destacam-se: o regime de compensação por perdas e danos e o financiamento climático e pagamento por emissão reduzida a partir de esforço de combate ao desmatamento e à degradação florestal; - Paralelamente a COP 19, outros eventos de interesse dos governos ocorreram, sendo o Brasil um dos países participantes. 	https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-19-cmp-9-varsovia-polonia-novembro-de-2013/
COP 20	2014	Lima (Peru)	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: análise e proposição de diversas ações para conter o aumento da temperatura global e, conseqüentemente, mitigar os impactos da mudança global do clima; - Foi elaborado o documento "Lima para a Ação Climática", também conhecido como "Rascunho Zero". Consistiu em um acordo para a redução de emissões de gases de efeito estufa, base para um novo pacto global de clima. Também representou os compromissos que cada país pretendia assumir nacionalmente, ao determinar suas próprias metas de redução de gases de efeito estufa; - Foram aprovadas 19 decisões, que buscavam: ajudar a operar o Mecanismo Internacional de Varsóvia por Perdas e Danos; estabelecer o programa de trabalho em Lima sobre gênero; e, adotar a Declaração de Lima sobre Educação e Conscientização; - O Brasil foi representado durante os 3 dias finais e, em especial, acolheu-se no rascunho a proposta brasileira das "diferenciações concêntricas" entre os diferentes níveis de desenvolvimento das nações. O intuito era que todos os países aumentassem gradualmente seus esforços e, ainda, representar a implementação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, e respectivas capacidades; - O Brasil também defendeu que as ações antecipadas e voluntárias, que promovessem o aumento da ambição no período pré-2020, deveriam ser reconhecidas socialmente e economicamente, bem como seus co-benefícios, como base para a mobilização de fluxos financeiros para o desenvolvimento sustentável. 	https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-20cmp-10-lima-peru-dezembro-de-2014/
COP 21	2015	Paris (França)	- Esta Conferência foi considerada um momento histórico, visto que quase 200 países assinaram um acordo se comprometendo a agirem para que o aumento da temperatura média do planeta não ultrapassasse 2°C até 2100;	https://wricidas.org/conteudo/cop-21-um-momento-hist%C3%B3r

			<ul style="list-style-type: none"> - O Acordo Climático de Paris substituiu o Protocolo de Quioto; - Nesta conferência alcançou-se o consenso global, com o reconhecimento por parte de todos os signatários, de que a emissão de gases do efeito estufa precisam ser desaceleradas e reduzidas com urgência; - Viu-se a necessidade, para além da manutenção da temperatura média na Terra abaixo de 2°C, dos governos trabalharem para aumentar a capacidade do planeta de se adaptar aos efeitos adversos das mudanças climáticas que não puderem ser evitadas; - Os países se comprometeram a financiar 100 bilhões de dólares por ano, a partir de 2020, para assegurar a implementação e continuidade das ações de mitigação; - Houve o estabelecimento de um mecanismo de compensação para perdas e danos causados por efeitos das mudanças climáticas que já são evitáveis. 	ico-para-o-clima-e-para-cidades
COP 22	2016	Marrakesh (Marrocos)	<ul style="list-style-type: none"> - Há a elaboração de uma agenda de trabalho para os próximos anos; - O ano de 2018 é fixado como a data final do "manual de instruções" do Acordo de Paris; - Apesar da incerteza causada pelo resultado da eleição norte americana, houve uma série de manifestações importantes dos países para prosseguimento da implementação do acordo; - Compromissos foram reafirmados e novos compromissos foram feitos, como o anúncio do Fórum dos Países Vulneráveis, que se comprometiam a aumentar a ambição de suas metas nacionais antes de 2020; - Países começaram a apresentar seus planos de descarbonização para 2050; - O Brasil afirmou, pela primeira vez, a sua posição em favor de buscar o objetivo mais ambicioso do acordo, a de estabilizar o aquecimento global em 1,5°C. Além disso, o país prometeu apresentar, ao final de 2016, o primeiro rascunho do plano de implementação da NDC (Contribuição Nacionalmente Determinada). 	https://www.o.c.eco.br/cop22-cumpre-seu-objetivo-agora-cabe-aos-paises-avancar/
COP 23	2017	Bonn (Alemanha)	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: criar um caminho com regras e orientações para implementar o Acordo de Paris, firmado em 2015, que passou a vigorar em 2016; - Os Estados Unidos se retirou do acordo e, com isso, a China, segunda maior potência econômico e maior emissora de CO2 do mundo, ascendeu à posição de líder nas discussões sobre o desenvolvimento sustentável e urgência de se reduzir a emissão de gases do efeito estufa; - Durante a COP 23, o Reino Unido e o Canadá anunciaram a "<i>Powering Past Coal Alliance</i>", que propunha que as nações que assinaram o Acordo de Paris pretendiam cumprir o acordo, a queima de carvão precisaria acabar nos países membros da OCDE até, no máximo, 2030 e no mundo até 2050. Mais de 20 países assinaram esse entendimento, com exceção dos EUA, Alemanha, Polônia, Austrália, China e Índia; - As nações discutiram sobre a necessidade de produzir um entendimento sobre os vínculos entre mudanças climáticas e agricultura. Os principais assuntos discutidos foram: como melhorar a fertilidade e o índice de carbono do solo e como construir a resiliência de sistemas de gestão de rebanhos; 	https://www.juntospelaagua.com.br/2017/12/05/cop-23/

			<p>- O Brasil recebeu o prêmio "Fóssil do Dia", diante de uma Medida Provisória elaborada, que visava a redução da tributação sobre empresas da indústria petroquímica e de gás natural.</p>	
COP 24	2018	Katowice (Polônia)	<p>- Nesta conferência, os países concordaram com as regras para dar vida ao Acordo de Paris;</p> <p>- Pontos-chave da COP24: comunicação regular, relatórios, revisão e acompanhamento dos progressos na redução de emissões, adaptação a impactos, aumento e alinhamento de investimentos e consideração de perdas e danos;</p> <p>- Os países reafirmaram o cronograma acordado em Paris para apresentarem seus compromissos climáticos nacionais (conhecidos como Contribuições Nacionalmente Determinadas) até 2020;</p> <p>- Os líderes mundiais deveriam se adiantar e apresentar planos ambiciosos para suas próximas NDCs;</p> <p>- Dentre as conclusões do Painel Intergovernamental da ONU sobre Mudança Climática (IPCC), destacou-se a importância de manter a elevação da temperatura global dentro de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais para evitar impactos mais severos. Países como Estados Unidos, Arábia Saudita, Rússia e Kuwait não apoiaram;</p> <p>- O Acordo de Katowice não foi longe o suficiente para pedir explicitamente aos países de apresentarem mais ambição às suas ações, porém, um grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento declarou sua intenção de fazê-lo.</p>	<p>https://www.wribrasil.org.br/noticias/pa-cote-climatico-da-cop24-da-vida-ao-acordo-de-paris</p>
COP 25	2019	Madri (Espanha)	<p>- Tópicos centrais da Conferência: Mercado de Carbono, compensação por perdas e danos sofridos por países afetados pelas alterações climáticas, e a revisão dos objetivos nacionais de redução de emissão de gases de efeito estufa;</p> <p>- Houve empecilhos para se firmar um acordo para o Mercado de Carbono, principalmente por conta de alguns países europeus e o Brasil, inclusive, não quererem aceitar propostas nas quais um país seria categorizado, ao mesmo tempo, como uma nação vendedora e compradora dos créditos de carbono;</p> <p>- Foi definido o acordo "Pacto Verde", que visava orientar as nações pertencentes ao bloco a não emitir mais gases que sua própria capacidade de absorvê-los, estando passíveis de taxações caso não seguissem a meta;</p> <p>- Discutiu-se ainda sobre a ajuda de países ricos na redução da emissão de gases de efeito estufa e na proteção de ecossistemas de países pobres e em desenvolvimento, sobretudo as florestas. Foi cobrado também um amparo de países ricos aos mais pobres, que mais acabam sentindo os efeitos do aquecimento global.</p>	<p>https://ideiasustentavel.com.br/resultados-da-cop25/</p>
COP 26	2021	Glasgow (Escócia)	<p>- Principais questões discutidas: aquecimento global, emissão de carbono e crise climática;</p> <p>- Os países assinaram um relatório que previa a redução do uso do carvão e dos subsídios aos combustíveis fósseis;</p> <p>- Os países finalizaram o livro de regras do Acordo de Paris e se comprometeram a pagar US\$ 100 bilhões/ano até 2025 para financiar medidas para evitar o aumento da temperatura;</p>	<p>https://climaemdebate.fiesp.com.br/videos/mudancas-climaticas-os-resultados-da-cop-26/ e https://www.wribrasil.org.br/noticias/o-</p>

			<p>- Foi assinado um documento que deixou a desejar em termos de ambição dos países a conter o impacto das mudanças climáticas a um aumento de no máximo 1,5°C;</p> <p>- Foi elaborada uma série de compromissos independentes para redução das emissões e limitação das mudanças climáticas.</p>	saldo-da-cop26-o-que-conferenciado-clima-significou-para-o-brasil-e-o-mundo
COP 27	2022	Sharm El Sheikh (Egito)	<p>- Um conjunto de crises mundiais, como guerras, enchentes, catástrofes climáticas e a seca, por exemplo, ressaltou a urgência dos países juntarem forças na COP27 para acelerar a ação climática e restabelecer a confiança de que esforços globais e coletivos podem ajudar a humanidade a superar seus desafios;</p> <p>- Discutiu-se sobre seis prioridades para a ação climática internacional: (i) criar um mecanismo financeiro específico para perdas e danos, (ii) ampliar o apoio para medidas de adaptação, (iii) fortalecer as metas nacionais de redução de emissões, (iv) garantir que a promessa de US\$ 100 bilhões em financiamento climático seja cumprida e convertida em novos compromissos; (v) avançar com o Balanço Global para definir um ritmo para a ação climática; e, (vi) colocar os compromissos climáticos de Glasgow em ação.</p>	https://www.wribrasil.org.br/noticias/6-prioridades-para-cop27?gclid=CjwKCAiA85efBhBbEiwAD7oLQGDiTExuRk5upuGBwkGKdhVHToHb0IdxckI kWk6-TC_J4wbHVfv_AB0CIDwQAvD_BwE

APÊNDICE B - Especificação da coluna “Ano”

Ano
Descrição: ano de publicação
Ano
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012

APÊNDICE C - Especificação da coluna “Legislatura”

Legislatura				
Descrição: Legislaturas de 1992 a 2012				
Código	Ano de início	Ano de término	Período	Presidentes

1	1990	1994	15.03.1990 - 31.12.1994	Fernando Collor e Itamar Franco
2	1995	1998	01.01.1995 - 31.12.1998	Fernando Henrique Cardoso -primeiro Mandato
3	1999	2002	01.01.1999 - 31.12.2002	Fernando Henrique Cardoso -segundo Mandato
4	2003	2006	01.01.2003 - 31.12.2006	Luiz Inácio Lula da Silva - primeiro mandato
5	2007	2010	01.01.2007 - 31.12.2010	Luiz Inácio Lula da Silva - segundo mandato
6	2011	2014	01.01.2011 - 31.12.2014	Dilma Rousseff - primeiro mandato

APÊNDICE D - Especificação da coluna “Documento”

Documento	
Descrição: Fonte dos dados consultada	
Código	Descrição
1	Decreto
2	Decreto Legislativo
3	Decreto-Lei
4	Instrução Normativa Conjunta
5	Instrução Normativa IBAMA
6	Instrução Normativa ICMBio
7	Instrução Normativa Interministerial
8	Instrução Normativa MMA
9	Instrução Normativa Outros Órgãos
10	Lei
11	Medida Provisória
12	Portaria Conjunta
13	Portaria IBAMA
14	Portaria ICMBio
15	Portaria Interministerial
16	Portaria JBRJ
17	Portaria MMA
18	Portaria Outros Órgãos
19	Resolução CONAMA
20	Resolução Outros Órgãos Colegiados
21	Outros atos

APÊNDICE E - Especificação da coluna “Presidente”

Presidente			
Descrição: Presidente que proferiu/promulgou/publicou			
Código	Ano de início	Ano de término	Descrição
1	15.03.1990	02.10.1992	Fernando Collor
2	03.10.1992	31.12.1994	Itamar Franco
3	01.01.1995	31.12.2002	Fernando Henrique Cardoso
4	01.01.2003	31.12.2010	Luiz Inácio Lula da Silva

5	01.01.2011	11.05.2016	Dilma Rousseff
---	------------	------------	----------------

APÊNDICE F - Especificação da coluna “Partido Político”

Partido político		
Descrição: Partido Político do Presidente no momento de sua exposição		
Código	Sigla	Nomenclatura
1	PRN	Partido da Reconstrução Nacional
2	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
3	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
4	PT	Partido dos Trabalhadores

APÊNDICE G - Especificação da coluna “Agenda Ambiental”

Agenda Ambiental	
Descrição: temas dos atos normativos considerados pelo MMA	
Código	Agenda
1	Agenda Ambiental Urbana
2	Amazônia Legal
3	Áreas Protegidas e Unidades de Conservação
4	Atividades Potencialmente Poluidoras
5	Biodiversidade
6	Clima
7	Colegiados
8	Compensação Ambiental
9	Comunidades Tradicionais
10	Conama
11	Desenvolvimento Rural
12	Educação Ambiental
13	Emergência Ambiental
14	Fiscalização e Infração Ambiental
15	Fundos
16	Geral
17	Gerenciamento Costeiro
18	Gestão Administrativa do Órgão
19	Jardim Botânico
20	Licenciamento Ambiental
21	Outorga Florestal
22	Outros
23	Patrimônio e Recursos Genéticos
24	Pesca
25	Plano de Manejo
26	Poluição Marinha
27	Qualidade do Ar

28	Queimadas e Combate ao Desmatamento
29	Recuperação de Área
30	Recursos Hídricos
31	Resíduos Sólidos
32	Segurança de Barragens
33	Segurança Química
34	Sisnama
35	Turismo
36	Uso de Agrotóxicos
37	Utilização de Produtos Florestais
38	Zoneamento Ecológico Econômico
39	Atos normativos que aparecem em mais de uma agenda

Observação: o código 39 foi criado pela mestrandia, a fim de eliminar os atos normativos que apareciam de maneira duplicada no Painel de Legislação Ambiental.

APÊNDICE H - Especificação da coluna “Situação”

Situação	
Descrição: status do ato normativo	
Código	Status
1	Encerrado
2	Finalidade Cumprida
3	Não Consta Revogação Expressa
4	Revogação Tácita
5	Revogado
6	Sem Efeito
7	Temporário